Comisión de Hacienda
Carpetas Nos. 2617 y 2499 de 2013

Versión Taquigráfica N° 1958 de 2013

ACCESO DE LA POBLACIÓN A SERVICIOS FINANCIEROS Y PROMOCIÓN DEL USO DE MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS

Normas
ver exposición

IMPORTACIÓN DE VEHÍCULOS USADOS

Prórroga de la prohibición establecida por la Ley Nº 17.887 y modificativas. Modificaciones de la Cámara de Senadores
ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 20 de noviembre de 2013

(Sin corregir)

PRESIDE: Señores Representantes Gustavo Bernini, Presidente y Susana Pereyra, (ad hoc).

MIEMBROS: Señores Representantes Alda Grisel Álvarez, Alfredo Asti, Irene Caballero, José Carlos Cardoso, Daniel Montiel Méndez, Pablo Pérez González, Ana Lía Piñeyrúa e Iván Posada.

DELEGADOS DE SECTOR: Señores Representantes Carlos Gamou, Oscar Groba, Jorge Guekdjian, Doreen Javier Ibarra y Horacio Yanes.

ASISTEN: Señores Representantes Álvaro Delgado, Yerú Pardiñas, Nicolás Pereira y Aníbal Pereyra y señor Senador Jorge Gandini.

INVITADOS: Por el Ministerio de Economía y Finanzas, señores Ministro, economista Fernando Lorenzo y asesores, economistas Florencia López, Gabriel Papa, Jorge Polgar, Martín Vallcorba y señor José Ibarburu.

SEÑOR PRESIDENTE (Bernini).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Hacienda da la bienvenida al señor Ministro de Economía y Finanzas, economista Fernando Lorenzo, y a los asesores, señor José Ibarburu y economistas Florencia López, Jorge Polgar, Gabriel Papa y Martín Vallcorba.

En primer lugar, quiero comentar a los legisladores de la Comisión de Hacienda que, como Presidente de la Comisión, invitamos a concurrir aquí -entendíamos importante hacerlo; quien habla también forma parte de la misma- a los legisladores integrantes de la Comisión Especial para el Estudio del Cooperativismo. Y aclaro que está presente en Sala el señor Senador Gandini.

Tenemos dos temas para tratar. Por un lado, la presentación por parte de las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas -como siempre dispuestas a concurrir al Parlamento- del proyecto denominado "Acceso a la población a servicios financieros y promoción del uso de medios de pago electrónicos" y, por otro, tenemos para tratar -por eso les voy a pedir que no se retiren después de que culmine la presentación y el intercambio- un proyecto referido a la importación de vehículos usados, que vuelve del Senado con modificaciones. Les recuerdo que le habíamos puesto un plazo, a propuesta de los señores Diputados Posada y Asti, pero el Senado lo quitó,

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- En esta oportunidad, vamos a concentrar nuestra comparecencia en la presentación del proyecto recientemente remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento relativo a un conjunto de diposiciones para fomentar la inclusión financiera y para extender el uso de medios de pago electrónicos. Ese es el título que el Poder Ejecutivo le ha dado a esta iniciativa.

Antes de establecer los objetivos, el contenido y las motivaciones que nos han llevado a presentar este proyecto, quisiera hacer algunos comentarios y observaciones relativas al ámbito de la economía, al ámbito de la sociedad que pretende ser modificado a través de su aprobación.

En varios sectores de la actividad económica, en particular en los mercados de los servicios financieros, Uruguay tiene deficiencias notorias en el funcionamiento y retrasos comparativos respecto a países con los que tiene similar nivel de desarrollo económico.

El retraso en el acceso a servicios financieros, que se ha ido agravando y profundizando durante los últimos años, podría parecer que refiere a que no se ha sabido acompañar un proceso de extensión y de sofisticación creciente que ha estado afectando a los servicios financieros a escala internacional, que el tipo de problemas a resolver en la intermediación financiera es un problema de acompasar el desarrollo de este sector a los avances en materia de sofisticación y de amplitud de productos financieros. Ese sería un abordaje posible, pero no es el abordaje que hemos preferido y que hemos priorizado al elaborar este proyecto.

El diagnóstico de partida que motiva este proyecto es que el rezago relativo de Uruguay y la creciente distancia de nuestro país en materia de accesibilidad a servicios financieros no tiene que ver con ningún producto sofisticado ni con ningún nuevo producto financiero producto de esas nuevas ingenierías financieras que sofistican y complejizan cada vez más el tipo de instrumentos de crédito, los instrumentos de cobertura de riesgos o los instrumentos de ahorro. No, el rezago fundamental de Uruguay y que está en la base del diagnóstico que motiva la presentación de este proyecto, es que nuestro país ha registrado desde hace muchas décadas una pérdida de presencia del sector financiero, y en particular del sector bancario, en lo que refiere a los elementos y productos más básicos de la intermediación financiera. El rezago de Uruguay tiene componentes básicos vinculados a la accesibilidad a los servicios más elementales que un sistema bancario debería prestar a sus clientes; esto es, que el rezago abarca disponibilidad de cuentas y costos vinculados al uso de las cuentas bancarias, además, hay costos elevados y dificultades de acceso a instrumentos de crédito muy elementales y, ni qué hablar, la accesibilidad al uso de medios de pago seguros y eficientes para realizar transacciones.

En definitiva, durante las últimas décadas, el rezago constatado en Uruguay no es producto de un conjunto de avances y desarrollos en las formas de proveer servicios financieros en el mundo. En realidad, Uruguay tiene un rezago específico que yo caracterizaría de la siguiente manera. Los actores principales que participan en la oferta de estos servicios y los mercados en los que ocurren las transacciones de ahorro y de crédito y en los que se ponen a disposición medios de pago electrónicos han sido progresivamente y secularmente abandonados por las instituciones financieras habilitadas para prestar esos servicios: los bancos. Uruguay ha

perdido presencia de la intermediación financiera, en particular de la bancaria, en los segmentos y en los productos más básicos de la oferta de servicios financieros. Usé el adjetivo secular porque esta realidad se constata desde hace muchas décadas; hay que remontarse a los momentos de la alta inflación y a la primera crisis bancaria de significación, en el año 1965, para ubicar un proceso de desintermediación y abandono del sistema bancario de las transacciones con las que se gestó el funcionamiento del sistema bancario, aquí y en cualquier parte del mundo. Tengamos claro que hace bastante tiempo que en nuestro país las instituciones de intermediación bancaria han dejado de ofrecer -y quiero ser preciso en esto- instrumentos de ahorro efectivos y han dejado de competir por la captación de ahorro; algo que formó parte del desarrollo inicial y probablemente el más sano proceso de desarrollo que tuvo el sistema bancario uruguayo, antes que la alta inflación desde comienzo de los años sesenta y las crisis financieras y bancarias sistemáticas y mal resueltas durante más de cuatro décadas hayan terminado por conseguir que nuestro país -que no tenía rezago históricos en el desarrollo de este tipo de productos- adquiriera una distancia muy considerable respecto a cualquier estándar mínimo.

Permítanme decir que la motivación de este proyecto en esa perspectiva histórica de este conjunto de disposiciones está en el centro de las preocupaciones por el desarrollo económico y social y la inclusión de los actores económicos más vulnerables en los beneficios de ese proceso de desarrollo económico y social.

El acceso a instrumentos financieros básicos tiene mucho que ver con el nivel de vida de los ciudadanos y con las posibilidades de desarrollo de las empresas. La accesibilidad y los costos de acceso a servicios financieros básicos tienen mucho que ver con el nivel de vida y con las posibilidades de desarrollo de los actores económicos en general, sean empresas o familias. Cualquier ciudadano entiende fácilmente que los elevados costos de acceso al crédito o la insuficiencia de mecanismos de ahorro idóneos para proteger el ahorro popular o los elevados costos que implica no tener cercanía con los servicios que presta la intermediación financiera, afectan directamente las posibilidades de desarrollar los planes de vida de las personas y las oportunidades de desarrollo de las empresas.

Desde hace mucho tiempo, el diagnóstico predominante entre los economistas era que un proceso de liberalización financiera -como el que se impulsó en Uruguay desde mediados de los setenta-, por sí solo, iba a provocar un conjunto de transformaciones que eliminarían buena parte de las restricciones de acceso y de los costos de acceso a los instrumentos financieros. La liberalización financiera y todos los aspectos desregulatorios de la actividad financiera que terminan con secuencias de quiebras bancarias -el último suceso es bien reciente; hace algo más de una década-, ocurren como consecuencia de una idea con la que queremos establecer nuestra profunda discrepancia. El proceso de liberalización y desregulación en el sector financiero, y en particular en el sector bancario, y las normativas introducidas a mediados de los setenta hasta ahora, no resolvieron los problemas fundamentales ni de acceso ni de cobertura ni de costos a los servicios financieros por parte de empresas y particulares.

¿Cuál es la situación actual? Que tenemos pocos ciudadanos y mucho menos empresas con accesibilidad a los instrumentos más básicos que ofrece un sistema financiero, comparándonos, en general, con cualquier país que tenga el mismo nivel de desarrollo e, inclusive, inferior que el nuestro. Por lo tanto, la inspiración, el fundamento de este proyecto se encuentra en una expresa insatisfacción con el funcionamiento de los mercados en los cuales se prestan estos servicios en el Uruguay.

Probablemente, este proyecto no tendría los fundamentos ni la urgencia que tiene en nuestro país si no hubiera ocurrido, por parte de los oferentes en estos mercados, un abandono progresivo de un conjunto de transacciones que, en esencia, son las que justifican la utilidad de la intermediación financiera para personas y particulares. Basta tener o haber tenido necesidades de financiamiento para entender el acceso a instrumentos financieros para realizar planes o evitar problemas. Vaya si está diagnosticado en nuestro continente -y en nuestro país muy especialmente- que las empresas de menor porte económico carecen de condiciones de acceso mínimamente aceptables a servicios muy elementales. Y ha sido marcado como un obstáculo en múltiples estudios internacionales y regionales que estas condiciones de accesibilidad, los costos o impedimentos de acceso a instrumentos financieros muy básicos ofrecidos por sistemas bancarios tienen mucho que ver con la imposibilidad de desarrollo de esas empresas.

Es importante establecer en lo previo estos fundamentos porque si no entendemos que el proyecto desafía, cuestiona y pone en tela de juicio el funcionamiento actual de la oferta de servicios financieros y, en particular, de los instrumentos financieros más básicos en Uruguay, no entenderíamos la racionalidad de esto.

Y es perfectamente comprensible que las principales observaciones, dudas, los cuestionamientos que van a ocurrir desde varios ámbitos a estas iniciativas van a provenir de quienes prestan servicios de oferta de estos servicios. Van a ser los oferentes de estos servicios lo que considerarán que esta normativa no los defiende. Esta normativa no está pensada para defender a los oferentes ni a las empresas que prestan estos servicios.

Este proyecto está pensado, elaborado, diseñado y toda su justificación se encuentra en un análisis crítico -diría profundamente crítico- del esquema de oferta de servicios financieros más básicos. E insisto con el carácter de básico de estos temas, no porque califique a unos servicios como preferibles y a otros no, sino porque décadas atrás estos servicios estaban disponibles mucho más ampliamente para todos los ciudadanos y con mejores condiciones de costos que las actuales. Lo digo porque no solo tenemos bajísimos niveles de intermediación financiera, bajísimos niveles de inclusión de particulares y empresas sino porque tenemos altísimos costos y fallas de mercado formidables en la intermediación financiera en el Uruguay. Y eso es algo que la liberalización, tan impulsada y apoyada por quienes creían en el proyecto de plaza financiera, no puede justificar; si la liberalización por sí sola iba a generar eficiencia, accesibilidad, precios adecuados, este proyecto no tendría sentido. El problema es que en estos sectores y segmentos ocurren comportamientos que se alejan de los niveles de competencia que pueden ayudar al bienestar social y generan exclusión. Y si no entendemos que este proyecto, no porque tenga en el título la palabra "inclusión", sino porque verdaderamente atacará uno de los problemas de exclusión más importantes que tienen las familias y empresas en Uruguay, seguramente no seremos capaces de entender qué intereses están detrás de este proyecto. Lo digo porque cualquier interés presunto que ponga el énfasis en que se trata de atender cualquier otra cosa que a los excluidos implica un error, simplemente un error.

Estoy seguro de que no formará parte del análisis entre nosotros una defensa del "status quo". Más allá de los esfuerzos regulatorios y de supervisión que han hecho los dos Gobiernos del Frente Amplio, el "status quo" en materia de intermediación financiera presenta fallas formidables de funcionamiento y aspectos que deben ser corregidos profundamente.

Por supuesto que este diagnóstico sobre la situación debe ser complementado con algunos objetivos específicos del proyecto. Si bien en el centro de la atención del proyecto están los problemas de accesibilidad y las condiciones de accesibilidad a servicios financieros muy básicos, hay un conjunto de objetivos que es necesario ordenar y precisar para entender la motivación del Gobierno cuando impulsa una iniciativa de este tipo. No hay duda de que si este es un proyecto centrado en el interés general, con disposiciones que tratan de resolver problemas vinculados al interés general, lo primero que hay que decir es que en la motivación inicial de este proyecto está la universalización de derecho. Nuestro Gobierno ha presentado muchos proyectos vinculados a la universalización y extensión de derecho.

Este proyecto se inscribe en una lógica de acción. En un país que tiene y ha tenido múltiples formas de exclusión, el abatimiento de estas formas de exclusión y los conceptos de universalización o ampliación significativa del ejercicio de derechos es bien importante. Y esta universalización de derechos es imposible de alcanzar si no se impone a los proveedores de servicios que no están universalizados condiciones diferentes a las que tienen hoy.

Si alguien creyera que el problema de la exclusión -por tanto, los problemas de universalización- se resuelve sin cambiar las reglas a los oferentes en estos mercados e imponerles condiciones diferentes a las que rigen en el mercado, difícilmente podamos entender por qué esto no está universalizado. Y no está universalizado porque los costos de acceso son muy elevados o directamente impiden la existencia de determinados clientes que han sido -insisto- abandonados, postergados, por parte de las empresas que actúan en estos sectores. Por eso, la gratuidad sobre transacciones muy básicas está en la base de este proyecto. Fíjense que los oferentes en este mercado, las empresas que participan, cobran hoy por cosas que no podrán cobrar. Por lo tanto, obviamente reaccionan con desagrado, porque hoy no solo cobran por algo que ahora establecemos que no van a cobrar, sino que cobran mucho, cifras importantes que generan que algunos -los más débiles- ni siquiera tengan condiciones de acceso. Los elevados costos son parte de la exclusión y si no entendemos que este proyecto, al apelar al objetivo de universalización, necesita abatimiento de costos y la habilitación de procesos de accesibilidad que de otro modo no ocurrirían, seguramente no entenderíamos el alcance ni el carácter transformador que tienen algunas disposiciones.

Por supuesto que para explicar por qué los costos son elevados y existen dificultades de acceso hay un segundo conjunto de objetivos que tiene que ver con la insatisfacción sobre cómo es la provisión de estos

servicios en nuestro país y por ello es necesario fomentar la competencia. En los mercados a los que este proyecto se dirige la competencia debe ser incrementada y no es porque haya varios oferentes ni porque exista alguna institución pública participando de ese mercado que esté demostrando que los problemas de competencia están asegurados, porque aquí tenemos múltiples oferentes e incluso intermediarios públicos que tienen una importante presencia en estos mercados y esto también debe ser tenido en cuenta. ¿Por qué? Porque para el tipo de servicios y productos financieros que se trata de expandir necesitamos estructuras muy básicas. No necesitamos sofisticadas instituciones financieras; estamos hablando de los productos más elementales, como el acceso a una cuenta, el acceso a sistemas de débito, el uso de medios electrónicos de pago, el acceso a crédito en condiciones de bajo riesgo. No estamos hablando de que haya que pensar en sofisticadas estructuras de oferta, pero para atacar estas realidades vamos a necesitar incorporar nuevos oferentes en un entorno regulado y supervisado, porque que quede claro que la universalización no puede hacerse a costa de la necesaria seguridad y regulación que tiene que ocurrir en estos mercados.

Por eso el proyecto avanza sobre cambios en la estructura de oferta y genera competencia. ¿De qué manera? Generando nuevos actores. No hay otra posibilidad que no interpele al sistema de oferta actual de estos servicios que no sea agregar nuevos actores, nuevos participantes en el mercado, con objetivos y características diferentes a los de los oferentes actuales. Si no partimos de la base de que los actores principales de estos mercados son hoy parte de este sistema que no genera inclusión ni condiciones de accesibilidad universal, no entenderemos por qué hay que agregar actores al sistema. Claramente, los niveles de tasa de interés que se ofrecen por el ahorro y los que se cobran por operaciones de crédito a familias y empresas pequeñas -cuando tienen acceso a ellos- son muy elevados y este Parlamento ha tratado esos problemas en varias oportunidades. La insatisfacción respecto a los costos que tiene el uso de medios electrónicos de pago en la actualidad ha sido reconocida por el Gobierno, ha actuado sobre ella y, además, nos consta que ha habido iniciativas parlamentarias que han tratado de avanzar en estas direcciones. Pero todas esas acciones e iniciativas parten de un diagnóstico. ¿En qué consiste ese diagnóstico? Consiste en que con la estructura de oferta actual, si no se agregan nuevos competidores, si no cambian las actitudes de los actores y si no se generan obligaciones de parte de los oferentes -distintas de las que tienen hoy-, lamentablemente el objetivo anterior, que es el de la universalización, va a estar limitado en su alcance.

Inherente al cambio en las formas de competencia en el acceso a estos servicios está el problema del uso en sí mismo de los medios electrónicos de pago. La utilización de estos medios es una nueva modalidad de uso de dinero; tan simple como eso. No es, nuevamente, una sofisticación financiera producto de los avances de los últimos tiempos sino, simplemente, que las tecnologías hoy permiten hacer un conjunto de innovaciones tan importantes como las del momento en que se emitió el papel moneda.

Situémonos en una perspectiva histórica: los medios electrónicos de pago son un nuevo soporte para realizar el mismo tipo de operaciones que se realizaban con otras transacciones. ¿Con qué diferencia? Con varias diferencias. En primer lugar, son más seguros. En segundo término, las operaciones con medios electrónicos de pago son trazables y además de ello -que nos permite entender quién hizo el pago, quién lo recibió y tener una información tremendamente importante para que no haya desviaciones ni problemas de cumplimiento de obligaciones con esas transacciones- hay un tema más importante aún y es que hoy constituyen una plataforma mucho más idónea para conseguir que los particulares realicen sus compras, sus adquisiciones, con ventajas diferenciadas respecto a las que tendrían usando simplemente papel moneda. Los medios electrónicos de pago son una oportunidad para utilizar ese avance tecnológico al servicio de fines sociales importantes.

Además, el proyecto se propone hacer una pequeña incursión, aunque a nuestro entender significativa, en la promoción del ahorro. Se plantea un programa orientado a señalizar el interés del Gobierno en fomentar el ahorro entre los sectores más jóvenes con una finalidad que consideramos muy importante, como es la del acceso a soluciones habitacionales. Pero aquí hay algo mucho más importante que el proyecto de ahorro en sí mismo, porque lo que trató de señalizar el proyecto es que si nosotros extraemos de la oferta de instrumentos de ahorro los títulos emitidos por el Gobierno, derivados de operaciones realizadas por la Tesorería General de la Nación o por el Banco Central del Uruguay, comprobamos que nuestro sistema financiero no ofrece instrumentos de ahorro. Probablemente, esta sea una de las patologías más importantes, porque una economía como la uruguaya, en la medida en que avance su desarrollo, cada vez va a necesitar niveles más adecuados y elevados de ahorro interno para la estabilidad de su proceso de crecimiento. ¿Por qué? Porque si un país invierte y tiene insuficiencia de ahorro esto significa que cada vez tendremos más activos internos o, si se quiere, más pasivos para constituir esos activos, que son propiedad del exterior. El ahorro interno es esencial

para entender de qué forma van a ocurrir los acontecimientos vinculados con la producción en los próximos años y nada más ni nada menos que su financiamiento. ¿Este es un problema solo de Uruguay? No, pero sí de muchos de los países de similar desarrollo económico o de algunos países de la región, incluso con algún nivel de desarrollo inferior al nuestro, y ni qué hablar que la variedad de instrumentos que ofrece la intermediación financiera para captar ahorro está en la razón misma de la intermediación que se realiza en esos países.

Claramente, este proyecto tiene una motivación que es, al mismo tiempo que recurrir a medios electrónicos de pago para dar más seguridad a las transacciones, el de ser un instrumento para la formalización de la economía. Es una herramienta al servicio de focalizar determinadas políticas de incentivo, en particular tributarias, en sobretransacciones formales. Hemos aprendido -la experiencia nos lo ha dicho- que las rebajas impositivas o las exenciones impositivas no siempre son percibidas por quien uno cree en el diseño que tienen que ser los beneficiarios. A veces, ocurre que las rebajas impositivas resultan apropiadas, no para los consumidores -que deberían ser, en última instancia, los beneficiarios-, sino, por ejemplo, para otros actores -que no estaban en la motivación básica de quien hace la medida de disminución tributaria-, por razones del funcionamiento del mercado, perfectamente comprensibles.

El recurso a medios electrónicos de pago, la posibilidad de asegurar a través de ese tipo de transacciones realizadas con esos medios, su nivel de formalización, es una oportunidad -creo que el proyecto explora los primeros pasos, apenas, de una herramienta de personalización muy importante- en lo que se refiere al uso de instrumentos que en el pasado no permitían la personalización. Hace no mucho tiempo, pensar en la personalización del IVA era una quimera, simplemente. ¿Cómo cobrar IVA a unos y no a otros, sin que hubiera desviaciones? Este tipo de transacciones, con estos medios de pago que permiten trazabilidad, seguimiento y contralor -obviamente- son una oportunidad para que las rebajas y las exenciones tributarias redunden en mayor formalización y mitiguen o anulen -como es el caso de este proyecto- todas las pérdidas de recaudación que implican las reducciones de impuestos, porque cobrar impuestos a quienes no pagan para reducir impuestos a los que pagan es una medida, sin lugar a dudas, progresiva. No hay ninguna duda de que eso es progresivo. Este proyecto se centra en ese tipo de realidad. Estos son los objetivos del proyecto.

Es imposible entender el porqué de la oportunidad y el contenido del proyecto si no se entiende el camino recorrido. Durante dos años se trabajó intensamente en este proyecto y hubo avances legales, reglamentarios y otros que surgieron de nuevas disposiciones del Banco Central del Uruguay que nos dieron una nueva plataforma sobre la que asentar, ahora, un proyecto de estas características.

Quiero señalar que, claramente, es un hito en este proceso la creación de la tarjeta BPS Prestaciones. Es un hito en este proceso y una necesidad imperiosa para que muchas de las iniciativas no generen efectos redistributivos que se haya promovido y conseguido el grado de ampliación de sistemas de acceso para que los medios electrónicos de pago puedan ser utilizados. ¡Cuidado! No se amplió la red de dispositivos para utilizar los medios electrónicos de pago en las zonas que ya tenían acceso y que estaban incluidas. ¡No! Ocurrió en el interior del país y en las zonas comerciales más desfavorecidas, a las que nunca habían llegado los medios electrónicos de pago. Hoy tenemos el doble de dispositivos para utilizar esos medios electrónicos de pago de los que teníamos cuando se inició este proceso. Ni que hablar de que la experiencia de haber realizado, a través de medios electrónicos de pago, las transferencias con fines distributivos -muchas de ellas-, que realizan el Ministerio de Desarrollo Social y otras agencias del Gobierno, ha mostrado que se puede personalizar el IVA, porque en esas tarjetas eliminamos totalmente el pago del IVA, un impuesto indirecto; antes, se recurría a alícuotas distintas, de diferentes productos, para aproximarse a los efectos distributivos. ¿Por qué hay bienes exentos? ¿Por qué hay bienes de tasa básica? ¿Por qué hay bienes de tasa mínima? Porque se trató de establecer una regla que tuviera criterios distributivos. Ahora, al amparo de la extensión de estos servicios y del producto que va a generar la ley, tendremos la oportunidad formidable de continuar personalizando impuestos que antes no podíamos personalizar, de ninguna forma. Esta es una parte importante del camino recorrido, pero no hay que perder de vista que el Banco Central del Uruguay hizo innovaciones tremendamente significativas; hizo esfuerzos muy importantes en establecer, no solo innovaciones, sino regulaciones y supervisiones adecuadas para las nuevas figuras creadas. Claramente, la creación de corresponsales financieros era un pre requisito para que un sistema que tuviera capilaridad y extensión pudiera ocurrir.

Por otra parte, la creación de licencias de la banca minorista, licencias financieras restringidas, permite algo que existe en otros mercados. Uruguay hace esta innovación. ¿Para qué? Para apoyar el surgimiento de

nuevos actores. Ni los corresponsales financieros ni las licencias de la banca minorista son más de lo mismo: son innovaciones. En sí, son cambios de plataforma. Además de necesitar que el Banco Central del Uruguay cree las figuras, se requiere que nosotros las incentivemos. Su surgimiento, su aparición y su presencia son importantes para el mercado. Ni que hablar de que la creación de las cuentas básicas de ahorro por parte del Banco Central del Uruguay y su regulación son instrumentos de enorme importancia. Estos antecedentes son clave para entender el fundamento del proyecto y la oportunidad en la que este se presenta. Si no hubiéramos recorrido este camino, no tendríamos experiencias para evaluar ni tendríamos forma de defender el hecho de que los objetivos de inclusión del proyecto podrán ser efectivos. Plantear un proceso de inclusión financiera que consista en dar a los mismos actores más clientes, más poder y más ganancias, está fuera de la consideración del Gobierno; reitero: está fuera de la consideración del Gobierno. No se trata de aumentar el número de clientes, en las mismas condiciones de accesibilidad, con los mismos costos y con las mismas estructuras competitivas que tiene hoy el sector. Por supuesto, esto ha motivado reacciones bastante fuertes - insisto, señor Presidente-, que son bien conocidas, por parte de quienes hoy están en el mercado y son los oferentes de estos productos caros, de baja calidad, de baja penetración, que generan exclusión y que dejan a muchas familias y a muchas empresas en condiciones muy difíciles de enfrentar los retos que la prosperidad está ofreciendo, afortunadamente, en nuestro país.

Ahora, tenemos que pasar a lo instrumental. ¿En qué consiste? El proyecto genera una serie de innovaciones que son las que van a permitir el cambio en las cuestiones vinculadas con la oferta. Vamos a permitir o a impulsar la creación de instituciones emisoras de dinero electrónico, reguladas, obviamente. Esta es una nueva figura que habilita a agentes no bancarios. Aquí empezamos a ver, de forma muy clara, que la figura de los emisores de dinero electrónico no está pensada para dar más potestad a los actuales oferentes, sino para llamar a nuevos actores, para cambiar la oferta, para quebrar -de alguna manera- la lógica competitiva de este sector. Por otra parte, tendrán la posibilidad de emitir dinero electrónico sobre la base de que es un instrumento de pago que sustituye al dinero en efectivo. Por tanto, no pueden ser creadores de dinero. Seamos claros: es un mecanismo de utilización de liquidez alternativo al billete físico, pero no crea, bajo ningún concepto, dinero adicional en la economía. Llamarlo "dinero electrónico" es, en sí, una forma de denominación que podría llevar a confusión, porque, en realidad, no se crea dinero. Las fuentes de creación de dinero siguen siendo las mismas que las de siempre: la creación primaria, realizada por el Banco Central del Uruguay -el banco emisor- y la secundaria, realizada por las instituciones de intermediación financiera que tienen capacidad de apalancamiento como para provocar expansiones secundarias de dinero. Esa es la lógica. Aquí, el concepto de dinero electrónico es un sustituto cuasiperfecto del dinero en efectivo -más seguro y respaldado-, que no lo prestan solo los que hoy cobran costos elevados, sino que aparecen nuevos oferentes. Se trata de emisores de dinero electrónico regulados, pero que no necesariamente son los bancos ni ningunas de las otras instituciones que hoy están en condiciones de emitir instrumentos electrónicos de pago.

¿Por qué recurrir a esta innovación? Porque necesitamos asegurar capilaridad y extensiones de redes operativas para que los servicios que queremos extender estén al alcance de la mano de ciudadanos y empresas hoy excluidas. Si nosotros nos basáramos en la red física de los bancos para impulsar un proyecto de este tipo y nos creyéramos que tendríamos que esperar el desarrollo de esa red física para conseguir los objetivos de este proyecto, podemos esperar muchas décadas. Necesitamos de una capilaridad que asegure que los emisores de dinero electrónico, además de emitir ese instrumento más seguro, ofrecen la capilaridad necesaria.

Me consta que el señor Presidente trabajó durante buena parte de su vida en el sistema bancario y puede contar la cantidad de sucursales desaparecidas en barrios y ciudades de todo el país. Sobre la base de esa conducta y sobre una evaluación no crítica de ese proceso, difícilmente podamos llevar adelante un proceso de este tipo. Necesitamos de muchos actores que recuperen la capilaridad perdida. Creo que buena parte de nosotros nos criamos en barrios o localidades que tenían más de un banco accesible. Y hoy, después de las crisis del año sesenta y cinco en adelante, y producto de la desregulación, la desliberalización y la falta de supervisión adecuada, más la inflación persistente, la hiperinflación de los años sesenta y setenta, nos quedamos sin intermediación capilar. La emisión de dinero electrónico por parte de nuevos actores es un ingrediente fundamental de este proceso.

Ahora bien, estos emisores van a basar su nueva actividad en un nuevo instrumento que la ley hace obligatorio que es que los pagos de sueldos, jubilaciones y otros beneficios sociales, y otras remuneraciones más gradualmente, deban obligatoriamente realizarse sobre cuentas de nómina, cuentas de depósito de los haberes por el trabajo realizado. Este instrumento fundamental, en este caso, es la obligación de la existencia

de esta modalidad de pago, la que asegura una plataforma de extensión de los servicios inédita e inusitada hasta el momento en nuestro país. Quiero ponerle cifras. Si sumamos los pagos de trabajadores formales más los pagos de jubilaciones sin otros beneficios sociales -insisto, trabajadores formales, dependientes-, jubilaciones cuya cobertura a partir de esta ley se va a asegurar, hoy en Uruguay estamos hablando de transacciones anuales por US$ 20.000:000.000. Esto es una plataforma bien diferente a la actual en la cual verdaderamente ni existe capilaridad ni escala, y existen costos muy elevados para hacer transacciones con este tipo de instrumento.

Acá quiero mencionar un aspecto muy importante del proyecto y que en sí mismo valdría la pena, independientemente de todas las transformaciones que él tiene. El que va a elegir dónde cobrar es el trabajador; hoy, el negocio de elegir dónde se paga, los que pagan sobre cuentas bancarias, es de las empresas. Son las empresas las que van a negociar con un banco, y obtener sus propios beneficios, que deciden dónde le pagan a sus trabajadores. La ley innova. Este es un derecho del trabajador. ¿Cómo el resultado del pago de remuneraciones puede redundar en otra cosa que en un beneficio para el trabajador? ¿Dónde se vio que si queremos proteger a los trabajadores y dar accesibilidad a los servicios financieros dejemos que parte de esos beneficios puedan migrar de su bolsillo a manos de su empleador, que es hoy quien decide dónde se paga? Solo esto en sí mismo ameritaría la presentación de una iniciativa que genere estas cuentas de nómina con este formato que estamos presentando.

Además, se prohíbe la discriminación. Una institución habilitada para recibir esos pagos no va a poder rechazar a alguien que decide operar a través de ella. Hoy hay discriminación en la accesibilidad. Hay algunos a los que no se les paga porque no se les quiere pagar por estos medios electrónicos de pagos. Obviamente, creada esta estructura de cuentas básicas, algunos querrán denominar bancarias, y yo digo que no lo son, porque muchas de estas cuentas van a estar radicadas en nuevos actores que no son bancos; estas cuentas van a estar creadas en instituciones reguladas y van a estar sujetas a las normativas establecidas por el Banco Central del Uruguay.

Y sobre esas cuentas, el proyecto introduce una innovación importante, que es el crédito de nómina, que es un producto muy elemental. No estamos hablando nuevamente de un producto muy sofisticado, que haga en el Uruguay una innovación respecto a lo que ocurre en otros países. ¿Qué características tiene? Tiene la ventaja de que la propia naturaleza de la operación crediticia es de bajo riesgo y, por ende, de menor costo. Por supuesto que los oferentes en este mercado que tienen sobrerrentas importantes cuestionan la existencia de un instrumento al que se le pone, además, tope de precio, y es más estricto que el de la ley de usura. ¡Y vaya si tenemos recuerdos de la forma en que el Parlamento de la República trabajó intensamente para evitar esas tasas abusivas de interés! Este proyecto va exactamente en esa dirección, en sintonía con lo que han sido otras preocupaciones.

Ahora bien, sobre estas cuentas y estructura de créditos, lo básico es que las transacciones que se van a realizar, además de tener el crédito de nómina, tienen algunas propiedades. Muchas de las más importantes transacciones realizadas sobre esas cuentas son gratuitas. Por supuesto, gratuidad implica ingresos menores para los oferentes en estos mercados. ¿Gratuidad en qué? En la apertura, en la consulta, en la cantidad de la utilización del débito y, en lo más importante de todo, en el problema de las transferencias bancarias. No sé si a algunos de los señores legisladores les ha tocado alguna vez realizar una transferencia interbancaria. Verdaderamente son de las transacciones más caras y muestran en sí mismo los problemas de competencia que hay en el sector bancario. La forma de proceder en el sistema financiero es cerrada, interconectada, sin capilaridad y sin interconexión. El sistema de transferencias hace que el sistema bancario no sea un sistema, porque tiene una enorme cantidad de obstrucciones. Es como un sistema circulatorio que está lleno de arterias y venas que están colapsadas y que impiden que circule lo que tiene que circular sobre ellas.

Claramente, esta imposición de gratuidad está en la base de la universalización. A los actores más vulnerables no se les puede universalizar con los costos que se cobran hoy. Y no es admisible el acceso a los servicios ni los créditos que van a otorgar sobre estas estructuras mucho más seguras. Por tanto, este es nuevamente un aspecto de enorme sensibilidad social del proyecto, en el que todos los oferentes van a ver desafiadas su estructura actual, sin discriminación. Los oferentes de estos mercados son los que van a tener que ofrecer gratuidad sobre algo que hoy cobran; van a tener que dar gratuitamente algo por lo que hoy cobran. Además, van a tener que dar tarjetas de débito, y no a los costos actuales y acordados por estas empresas sino a costos más bajos que los que hoy están establecidos en normativas que fueron un enorme avance y en que el Parlamento de la República ayudó mucho, consiguiendo y presionando para que los aranceles que se cobran

por el uso de estas tarjetas fueran más bajos. Debemos ser cuidadosos al abrir el crédito de nómina; hay que hacerlo de tal manera que no termine generando un instrumento más eficiente de crédito y provocando una expansión ilimitada del crédito. El proyecto es muy razonable, porque establece límites prudenciales para evitar que los particulares tomen más riesgo del que tenían.

Claramente, un esquema de este tipo, con crédito de nómina, plantea el problema de la intangibilidad de los salarios, de las remuneraciones. Al final de la Administración del Presidente Batlle, se fijó instantáneamente la intangibilidad en el 30%. Esto fue algo muy reconocido y apreciado por parte de los trabajadores, quienes muchas veces veían que las estructuras de crédito que tenían comprometidas implicaban proporciones muy elevadas de sus salarios. Un esquema de crédito de nómina que no avance sobre la intangibilidad podría generar problemas que no queremos que ocurran. En ese sentido, estamos planteando un aumento progresivo de la intangibilidad; ese es el objetivo. Para nosotros es importante que esa intangibilidad sea creciente. ¿Por qué? Porque con el instrumento de crédito de nómina no queremos generar otra cosa que eficiencia; está pensado para la eficiencia, para endeudarse más razonablemente, a tasas más bajas, y para que haya más competencia sobre esa estructura crediticia. Pero hay que tener cuidado, porque la eficiencia de esa estructura podría implicar problemas de sobreendeudamiento, que después repercutirían en el consumo de la familia.

Obviamente, ante un proyecto que tiene esta extensión de medios electrónicos de pago nos preguntamos: ¿es sólo para los particulares, para las familias? No; no es sólo para las familias. También estamos garantizando condiciones de accesibilidad a empresas de menor porte: monotributistas y las que figuran en el literal E), que son las que están excluidas. Hoy, las familias más vulnerables, los monotributistas y las empresas del literal E) están excluidas del sistema. Este proyecto los incluye.

Además, para extender el uso de este nuevo sistema, estamos incorporando otros pagos. Se volverá obligatorio que ellos se realicen de determinada manera; por ejemplo, pagos de cuentas importantes. Esto tiene que ver con normativa vinculada a otras materias, como el lavado de dinero, sobre las que Uruguay está avanzando.

El proyecto incorpora un plan de ahorro joven para vivienda. Esto es una señalización de varios aspectos: agrega un instrumento más a las políticas de vivienda, y favorece el ahorro localizado en aquellos sectores que tienen más necesidad de acceso a la vivienda y menos disposición a ahorrar. En este caso, la inexistencia de ahorro previo impide acceder a la vivienda. Es un esquema diseñado especialmente, a fin de que tenga un uso adecuado, no abusivo y que, además, fomente efectivamente lo que se quiere fomentar.

Los estímulos tributarios incluidos en el proyecto no son la razón del mismo; son un instrumento más para hacer progresar esta iniciativa. Por tanto, en este proyecto referido a los estímulos tributarios, se decide dar algunos pasos significativos.

En primer lugar, se establece que una vez aprobado el proyecto y en un plazo muy breve, entren en vigencia las rebajas de dos puntos porcentuales del IVA, no solo en la tasa básica, que es la comprometida, sino también en la mínima, y solo para las operaciones de débito. Estoy hablando sólo de aquellas operaciones que hoy son insignificantes y que deben aumentar sobre esa plataforma incremental de remuneraciones y pagos que se realizan en cuentas que van a tener instrumentos de débito. Esta situación nos va a permitir al mismo tiempo favorecer el avance de este proceso, asegurar la trazabilidad, mejorar la formalización y, por tanto, recuperar el esfuerzo fiscal que la sociedad está haciendo al rebajar estos impuestos.

Esto no va a estar cubierto para tarjetas de crédito. Una vez aprobado el proyecto -si el Parlamento así lo decide- vamos a agregar dos puntos más de rebaja de IVA básico y mínimo el primer año, y un punto al año siguiente para crédito y para débito. Esto es un cambio significativo respecto al diseño original. No teníamos previsto que fuera solo para instrumentos de débito. Téngase en cuenta que los instrumento de débito no serán emitidos sólo por los bancos sino por cualquier emisor de dinero electrónico, y hay algunos con potencialidad de capilaridad muy superior a la que tienen los bancos en este momento.

En segundo término, en el caso de la tasa mínima del IVA, durante el primer año de vigencia de la ley nos disponemos a rebajar el IVA un 40% del impuesto que está fijado por ley. Quiere decir que si la tasa es del 10% y vamos a rebajar cuatro puntos, estamos hablando del 40%. En el caso del IVA del 22% estoy hablando de una cifra inferior al 20% del impuesto.

También se extienden estos beneficios a las adquisiciones realizadas por monotributistas y por los que están comprendidos en el literal E), lo que tiene una enorme significación. No es lo mismo el impacto de un 2% en la adquisición de bienes de consumo por parte de una familia, que un 2% sobre las adquisiciones de bienes que van a ser revendidos por un monotributista que no puede desgravar IVA. Este es un instrumento tremendamente importante para generar personalización en los agentes comerciales más débiles, y una política que en el pasado no era posible implementar.

Los efectos distributivos de ambas medidas son inapelables; son claramente progresivos en toda la línea, por diseño y por ejecución.

Antes de pasar a describir la estructura del proyecto, quiero mencionar algunos aspectos sobre disposiciones específicas que tienen significación, y que no he mencionado anteriormente.

Para que haya un cambio verdaderamente importante en la oferta de estos mercados, necesitamos asegurar la interoperabilidad y las transferencias fáciles entre todas las redes de utilización de los medios electrónicos de pago. Esto es esencial, y hoy no está asegurado. Actualmente, el primer problema que tiene un actor de mercado débil -por ejemplo, una cooperativa de ahorro- es que cuando trata de emitir un medio de pago electrónico no se lo admiten en las redes establecidas. Este ha sido un viejo reclamo. Así como nosotros podemos interconectarnos entre distintas empresas que prestan servicios de celulares, necesitamos una misma conectividad e interoperatividad entre todas las empresas que emiten un medio de pago que tiene las mismas características. Si los billetes pueden ser utilizados libre e indiscriminadamente por toda persona que los posea, el medio que los sustituya debe tener la misma capacidad de capilaridad. Esto es esencial en el proyecto.

Asimismo, le damos una potestad muy importante a los comercios. Esto es, la posibilidad de aceptar solo tarjetas de débito y rechazar el instrumento de crédito. Pueden rechazar el instrumento de crédito y pueden adoptar el pago en débito. ¿Por qué? Porque el pago en débito va a ser mucho más barato en términos de costos que cobran al comercio y mucho más barato que todas las aspiraciones legítimas que en el Parlamento existieron para bajar los aranceles de una empresa. El costo de la utilización de este mecanismo es mucho más bajo que todo lo que se puso en proyectos anteriormente promovidos por el Poder Ejecutivo o el Parlamento de la República. De esta manera, los comercios pueden rechazar el uso de medios que les cobran aranceles mucho más altos que los que están implícitos en el uso de tarjetas de débito. Además, vamos a poner disposiciones en el sentido de que el pago en efectivo y el pago con tarjeta de débito son similares, es decir, no se va a poder hacer discriminación entre un medio y otro. Y vamos a tener esquemas de débitos automáticos por los que no se va a cobrar.

Por último, estamos imponiendo un tema sobre el cual me consta que en este Parlamento en muchas oportunidades se ha planteado preocupación: el hecho y la crítica de que nuestros sistemas de información usados para otorgar y supervisar créditos por parte de los operadores de mercado se basan en información negativa, o sea, en los incumplimientos. Lo que está documentado son los incumplimientos. Básicamente, la estructura de sistemas como el Clearing de Informes lo que hacen es advertir respecto a incumplimientos. Pero no hay información positiva que ayude a discriminar quién es un cumplidor, para que su crédito goce de la confianza y la reputación de haber cumplido.

Este proyecto, simplemente, obliga a dar información positiva a los buró de créditos. Alguien podrá decir que ya con la información que está colgada de la página web del Banco Central del Uruguay alcanza. Yo diría que ayuda y ¡vaya si tuvimos reacciones por publicar esa información! Vaya si escuchamos que era un ataque a la privacidad, vaya si escuchamos todo eso. Le solicitaría al economista Vallcorba que hiciera un repaso del contenido de cada uno de los capítulos de este proyecto que tiene 79 artículos.

SEÑOR VALLCORBA.- La idea es hacer un breve repaso del contenido del proyecto sin ingresar en el análisis detallado artículo por artículo. Luego podremos despejar las dudas puntuales que puedan existir respecto a algunas disposiciones específicas previstas en alguno de los artículos.

Buena parte de mis comentarios van a hacer referencia a la intervención del señor Ministro, en la medida en que los fundamentos y los objetivos que se persiguen fueron expuestos por él. Trataremos de ubicarnos en lo que es la estructura del articulado.

El Título I del proyecto de ley refiere a los medios de pago electrónicos, en particular, establece la definición de medio de pago electrónico y regula el concepto de dinero electrónico.

La definición de medio de pago electrónico es relevante porque, precisamente, en esto se apoya la rebaja del IVA que se prevé en el proyecto. Por lo tanto, es conveniente precisar el alcance que estamos dando a este concepto, que abarca los instrumentos más tradicionales como las tarjetas de débito y las tarjetas prepagas, el dinero electrónico, en general -que el propio proyecto define y regula-, las tarjetas de crédito y otros instrumentos análogos como las órdenes de compra, aunque estas gradualmente han ido perdiendo importancia en la operativa. Este es el universo de medios de pago electrónicos que luego va a estar referido y alcanzado por las distintas disposiciones previstas en el proyecto, tanto en lo que hace a la rebaja del IVA como al funcionamiento de algunos de los pagos regulados que en el proyecto se prevé que deban ser realizados a través de algún instrumento en particular.

Con respecto al dinero electrónico, tal vez el término pueda generar alguna confusión, no obstante lo cual está extendido y es, desde hace años, aceptado y utilizado por los distintos organismos internacionales que regulan o realizan recomendaciones en cuanto al funcionamiento de los sistemas de pago. Muchos países en la región han ido avanzando en la regulación, definición e implementación del concepto de dinero electrónico, que no es otra cosa que formalizar y establecer con precisión algunas características de instrumentos que hoy ya existen, como las tarjetas prepagas. Cuando hablamos de dinero electrónico estamos haciendo referencia, por ejemplo, a tarjetas prepagas y a billeteras electrónicas. En el caso de las tarjetas prepagas son instrumentos que hoy ya son emitidos, en algunos casos por instituciones bancarias -el Banco República ya tiene la suya y otras instituciones no bancarias también ya la emiten-; en el caso de la billetera electrónica en nuestro país todavía no está desarrollada pero, sin duda, es una tecnología hacia la cual el mundo está caminando y seguramente también en nuestro país en breve plazo estará operativa.

En lo que tiene que ver con el dinero electrónico, es importante hacer algunas precisiones que se establecen en el proyecto. Por ejemplo, se debe diferenciar claramente que no es un depósito, que no es un mecanismo para captar ahorro del público sino que es, esencialmente, un instrumento transaccional que puede ser emitido por las instituciones de intermediación financiera pero también -como comentaba el señor Ministro- por nuevos actores que pasan a ser claves en todo este proyecto. Tal vez vamos a reiterar algunos conceptos planteados por el señor Ministro, pero algunos comentarios efectuados dejan entrever que quizás no haya sido un concepto del todo comprendido. Acá no hay una defensa contundente de la banca privada extranjera sino que es, precisamente, un proyecto que apunta a resolver algunos problemas que tiene el sistema financiero, en particular el sistema bancario, entre otras cosas, creando nuevos actores y generando competencia a los bancos con nuevos actores no bancarios, como los emisores de dinero electrónico que prevé el proyecto. Aquí no hay ninguna defensa, y menos contundente, de la banca privada. Al contrario, lo que se prevé en el proyecto es un conjunto de servicios que los bancos hoy brindan, en muchos casos en malas condiciones, en particular de precios y de tasas, y regularlos bajo ciertas condiciones que tengan que ser facilitadas en forma gratuita. Entonces, la previsión de que existan actores no bancarios que emitan dinero electrónico es una pieza clave en todo este proceso previsto en el proyecto generando mayor competencia y contribuyendo a preservar la capilaridad y la extensión de las redes de punto de contacto con los usuarios de servicios financieros, lo que resulta esencial y básico.

En cuanto al Título II, se refiere a las características que tienen las instituciones emisoras de dinero electrónico. En primer lugar -como fue señalado-, se establece la necesidad de que tengan autorización previa por parte del Banco Central y que luego de esa autorización tengan que estar sujetos a su regulación y supervisión. También se establece claramente la prohibición de que estos emisores de dinero electrónico realicen actividades de intermediación financiera. O sea, no solo el instrumento que se crea, el dinero electrónico, no es un mecanismo de captación del ahorro sino que las instituciones que lo emiten no pueden realizar intermediación, por lo tanto, no pueden conceder créditos. Nos parece que este es un mecanismo sano en términos de diferenciar y distinguir claramente los roles y las actividades y qué se puede hacer con los recursos que están depositados en estos instrumentos electrónicos.

Al mismo tiempo, en el Título II se establece una serie de garantías para aquellos usuarios que utilicen estos instrumentos, en particular previendo que estos fondos tengan que estar depositados en una cuenta de una institución de intermediación financiera con una característica de patrimonio de afectación independiente. Con esto se distingue claramente, por un lado, la suerte de estas instituciones emisoras de lo que es el resguardo que los titulares de estos fondos tienen y, por otro lado, se extienden los beneficios que hoy están

previstos para las cuentas sueldos -por ejemplo, en el caso de una liquidación de una institución de intermediación financiera- a los fondos que están depositados en estos instrumentos. Por lo tanto, se blinda y se garantiza que estos instrumentos que se crean y que se habilita que agentes no bancarios emitan, guarden todas las garantías para los trabajadores, los jubilados o quienes reciben beneficios sociales que elijan cobrar a través de estos instrumentos.

Un aspecto bien importante está previsto en el artículo 6º del proyecto por el cual se habilita a las instituciones emisoras de dinero electrónico a brindar el servicio de pago de remuneraciones, de jubilaciones y de beneficios sociales y, al mismo tiempo, se les habilita a que puedan celebrar convenios con las instituciones autorizadas a otorgar créditos con derecho de fuente legal a descuento sobre la nómina, que están incluidas en el artículo 2º de la Ley Nº 17.829: las cooperativas y ANDA. Por lo tanto, cualquier emisor de dinero electrónico que brinde el servicio de pago de sueldos, jubilaciones y otros beneficios sociales, tiene la posibilidad de ofrecer a los trabajadores, jubilados, pensionistas y beneficiarios el crédito de nómina brindado por una cooperativa o por ANDA, que de acuerdo con el artículo 2º de la Ley Nº 17.829, son los habilitados para este tipo de operaciones. De manera que las cooperativas y ANDA estarían habilitadas a instrumentar o a operar a través de un emisor de dinero electrónico; por lo tanto, tendrían la posibilidad de ofrecer el servicio de pago de sueldos y jubilaciones directamente a través de las empresas asociadas con las cooperativas o con ANDA; al mismo tiempo a través de otros emisores -y existen muchas instituciones que han manifestado interés en ofrecer este tipo de servicios, como las redes de pagos- las cooperativas y ANDA tendrían la posibilidad de ofrecer el crédito de nómina, que los bancos no lo van a poder ofrecer. En el caso de los emisores de dinero electrónico, el crédito de nómina se puede ofrecer exclusivamente a través de las instituciones incluidas en el artículo 2º de la Ley Nº 17.829. Esto deja claramente establecido que no solo las cooperativas y ANDA no son discriminadas respecto al funcionamiento del crédito de nómina -están en igualdad de condiciones que las instituciones de intermediación financiera- sino que además cuentan con un beneficio adicional en el sentido de que podrán ofrecer el crédito de nómina otros emisores de dinero electrónico a través de estas instituciones.

En el Título III del proyecto se establece la obligatoriedad del pago de remuneraciones, honorarios, pasividades, beneficios sociales y otras prestaciones a través de instrumentos electrónicos. Esta es una pieza clave en el proyecto, en la medida en que garantiza que la enorme mayoría de los uruguayos podamos disponer en forma gratuita de un medio de pago electrónico. Hay un dato que es importante poner a consideración de la Comisión y que tiene que ver con la encuesta que recientemente realizó la Universidad de la República a pedido del Banco Central y del Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de las actividades del Comité de Estabilidad Financiera. Se hizo un relevamiento sobre el acceso y el uso de los instrumentos financieros por parte de los uruguayos y uno de los resultados interesantes de la encuesta es que ilustra el nivel de exclusión que muchos uruguayos tienen al acceso a estos instrumentos financieros. Por ejemplo, el 54% de los hogares no tiene una cuenta y, por lo tanto, no dispone de una tarjeta de débito. Es decir que más de la mitad de los hogares uruguayos no pueden acceder a una tarjeta de débito. Y cuando esto lo abrimos por nivel de ingreso, tenemos que el primer quintil, es decir el 20% de los hogares uruguayos de menores ingresos tampoco cuenta con una tarjeta de débito. Es decir que el 80% de los hogares ubicados en el primer quintil de la distribución del ingreso no tiene acceso a una tarjeta de débito. Por lo tanto, instrumentar un mecanismo que dé al trabajador, al jubilado, al pensionista o a quien recibe un beneficio social, la posibilidad de acceder a una cuenta bancaria, va en la dirección de revertir el nivel de exclusión de estos sectores, en particular los de menores ingresos, en el acceso a estos instrumentos financieros.

En cuanto a la forma de implementar el pago de remuneraciones y pasividades, el proyecto establece cronogramas graduales. En el caso de los salarios, se prevé que la reglamentación establecerá un cronograma en los primeros seis meses para la incorporación de los trabajadores a esta forma de pago, con la posibilidad de prorrogar por seis meses más. Para los jubilados y pensionistas, la obligatoriedad alcanza exclusivamente a los nuevos; quienes perciban actualmente jubilaciones y pensiones tendrán el derecho y la posibilidad de cobrar a través de estos instrumentos pero no estarán alcanzados por la obligatoriedad. Esta gradualidad en la implementación nos parece importante a los efectos de no generar condiciones que provoquen dificultades en la incorporación de grandes cantidades de uruguayos a la utilización de estos medios de pago electrónicos Asimismo, el proyecto prevé que cuando existan acuerdos que hayan sido celebrados entre un empleador o un instituto de seguridad social con instituciones para el pago de sus salarios o sus jubilaciones y pensiones, esos acuerdos se mantengan vigentes por el plazo de vigencia, con un máximo de un año. Es decir que durante un año continuarán vigentes los acuerdos que están celebrados.

El Título IV establece algunas características y condiciones que deben tener los instrumentos que se utilizan para el pago de remuneraciones, honorarios, pasividades, beneficios sociales y otras prestaciones, y un elemento central es la imposibilidad de discriminar. Una de las características que hoy observamos en el funcionamiento de nuestro sistema financiero es que para los trabajadores de mayores ingresos muchas veces existen ofertas muy atractivas para acceder a los servicios financieros, pero esos beneficios no son extendidos a toda la población. Por lo tanto, junto con la obligatoriedad del pago, el proyecto prevé la posibilidad de que el trabajador elija la institución en la que quiere cobrar y que al mismo tiempo ésta no pueda discriminarlo. Una institución financiera podrá optar por no ofrecer el servicio de pago de sueldos y jubilaciones, no está obligada a hacerlo, pero si le interesa brindar este servicio, no podrá discriminar y deberá ofrecerlo en iguales condiciones a todos los trabajadores y jubilados que opten por cobrar en ella. En particular es así en lo que hace al paquete básico de condiciones mínimas que aseguran la gratuidad del uso. Porque de nada serviría asegurar el acceso a estos instrumentos financieros -que es lo que logramos con la obligatoriedad del pago de sueldos y jubilaciones- si no aseguramos que además los trabajadores y pasivos podrán utilizarlos en condiciones adecuadas. El artículo 24 establece un paquete de condiciones básicas que estos instrumentos deben cumplir, en particular, en la dirección de la gratuidad no pueden tener ningún costo de apertura, de mantenimiento o de cierre, ni requerimientos de saldos mínimos. Existe un paquete básico de servicios muy elementales, no sofisticados, a los cuales los trabajadores, jubilados y pensionistas podrán acceder. Obviamente, ello incluye la consulta de saldos sin costo, pero también un número mínimo de extracciones de efectivo y, fundamentalmente, una cantidad de transferencias interbancarias sin costo. Entendemos que este es un elemento central que nos permitirá, además, de asegurar el acceso, el uso en condiciones adecuadas para todos los trabajadores y pensionistas.

Al mismo tiempo, el Título IV del proyecto extiende estos beneficios a las empresas de reducida dimensión económica, entendidas como las monotributistas y las comprendidas en el Literal E). Por lo tanto, nos aseguramos que uno de los problemas que los empresarios nos manifestaron en forma reiterada que, es la dificultad de acceder a la apertura de una cuenta en una institución de intermediación financiera, estas empresas lo puedan hacer en condiciones de gratuidad, con las mismas características que los instrumentos para el pago de sueldos y jubilaciones, o sea: sin costo de apertura, sin saldos mínimos, sin costo de mantenimiento, con un conjunto de servicios básicos gratuitos referidos a extracciones y transferencias interbancarias.

Esto es necesario e importante. Es importante porque nos permite revertir una situación de exclusión que tienen hoy las pequeñas empresas. Además, esto es necesario porque el proyecto prevé la utilización de medios de pago electrónicos para una serie de transacciones que las empresas tendrán que hacer. Por lo tanto, si no aseguramos que las empresas accedan en condiciones de gratuidad a la utilización de estos instrumentos electrónicos, podríamos generar alguna dificultad.

El Título V es el que regula el funcionamiento y las características del crédito de nómina. Es importante no perder de vista que el objetivo fundamental que se persigue con la creación de este instrumento es facilitar y mejorar el acceso al crédito de las familias, en particular, trabajadores y jubilados.

Cuando analizamos la problemática de la exclusión financiera de los hogares, vemos que, muchas veces, el problema no refiere tanto al acceso, aunque existen también dificultades de acceso como comentábamos. En particular, en lo que tiene que ver con el crédito, el principal problema de funcionamiento del mercado son las pésimas condiciones en las que las familias acceden al crédito. En particular, me refiero a las pésimas condiciones en términos de tasas de interés. Por lo tanto, nos parece que la creación de este instrumento es un aporte fundamental en la dirección de revertir esos problemas de pésimas condiciones de acceso al crédito que tienen hoy muchos hogares, permitiéndole a todo trabajador, jubilado y pensionista acceder a un préstamo acotado respecto de la magnitud. Tal como señalaba el señor Ministro, el objetivo no es promover mayores niveles de endeudamiento; todo lo contrario, el proyecto tiene una serie de disposiciones que van en la dirección contraria, pero, en definitiva, se busca permitirles, en base a un uso responsable, el acceso al crédito en condiciones favorables.

En ese sentido, el artículo 28 establece una serie de condiciones que el crédito de nómina debe cumplir. En primer lugar, se restringe la moneda en la que se puede conceder el crédito, con el objetivo de que no se genere en condiciones de descalce de moneda por parte del trabajador y jubilado. Por lo tanto, el crédito podrá ser concedido en la moneda en la que se percibe el salario o la jubilación o también en unidades indexadas.

En segundo término, se restringe el valor de la cuota respecto de los ingresos, estableciéndose que no podrá superarse el 20% de los haberes mensuales nominales. Por lo tanto, aquí hay una señal clara de moderación respecto del nivel en que este crédito puede llegar a comprometer los ingresos de los jubilados y trabajadores.

En tercer lugar, hay un aspecto fundamental que tiene que ver con la restricción respecto de la tasa de interés. Como señalaba el señor Ministro, este crédito de nómina presenta características muy particulares que lo diferencian del resto de los instrumentos de crédito: significa niveles de riesgo y crédito sustancialmente menores que el resto de las operativas, en la medida en que el propio mecanismo de descuento reduce el riesgo de crédito, pero al mismo tiempo reduce el costo de gestión del crédito; lo abarata, lo simplifica. Por lo tanto, tanto por reducción del riesgo de crédito como por reducción en los costos de gestión, parece razonable que no podamos admitir un crédito con descuento de nómina en los niveles de tasas de interés que admite la tasa de usura que está pensada para otro tipo de operaciones. Por ende, el proyecto limita la tasa máxima a un 10% por encima de la tasa promedio del mercado para este tipo de operaciones.

SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).- Ya que analizó el artículo 28 tan en detalle, quería preguntar en qué están pensando con respecto al último inciso. Lo pregunto porque en ese inciso se abre la posibilidad de que se agregue una innumerable cantidad de cosas que no están en la ley. Allí se establece: "La reglamentación de la presente ley podrá establecer otras condiciones que deberá reunir el Crédito de Nómina para quedar comprendido en lo dispuesto en este artículo". Tal como está plasmado, este artículo significa un pequeño avance de lo que podría resultar a posteriori con la reglamentación.

SEÑOR VALLCORBA.- El objetivo aquí es dar señales claras de garantía a los trabajadores y jubilados. Nos parece que hay un montón de condiciones operativas que a nivel del texto legal tal vez no resulte conveniente incorporar. De hecho, uno podría pensar que algunas disposiciones allí previstas -como, por ejemplo, la cantidad de extracciones o transferencias-, desde el punto de vista de la técnica legislativa, tal vez no sería lo más adecuado establecer en un proyecto de ley. De todas maneras, hemos optado por el camino de incorporarlas para dar señales claras de garantías y de derechos a los trabajadores y jubilados. Y en la dirección de profundizar respecto de las condiciones que debe cumplir el crédito para garantizar condiciones de acceso adecuadas a los trabajadores, nos parece conveniente dejar abierto a que la reglamentación establezca otras disposiciones.

En definitiva, no hay una previsión específica, pero cuando uno analice la implementación y el funcionamiento de este instrumento, tal vez resulte necesario prever algún otro mecanismo que a nivel del texto de la ley no se detalla.

Continuando con el análisis del proyecto, en el artículo 30 se establece el orden de prelación en el que ingresaría el descuento de las cuotas de los créditos de nómina.

En ese sentido, la Ley Nº 17.829 establece dos regímenes diferentes. Por un lado, el artículo 1º de la ley hace una enumeración taxativa de algunos conceptos que ingresan en el descuento de nómina en forma prioritaria, sea por modalidad de descuento o por institución. Allí, obviamente, tenemos las retenciones judiciales, pero además está el crédito social del Banco República, los créditos hipotecarios del Banco Hipotecario, la cuota sindical, los seguros de vida. Aclaro que no estoy haciendo una enumeración ordenada del proyecto porque la cuota sindical ingresa antes, pero en definitiva hay un orden en el que ingresa una serie de descuentos establecidos en el artículo 1º de la ley.

Por otro lado, el artículo 2º, que es residual, establece que, con respecto a las instituciones que hoy tienen derecho a dar crédito o financiamiento con descuento sobre la nómina -que, básicamente, son las cooperativas y Anda-, el orden de prelación responde a la antigüedad histórica institucional. O sea que no hay una antigüedad operación por operación. No es que ingresen primero las operaciones más viejas sino que el orden que establece este artículo 2º de la Ley Nº 17.829, depende de la antigüedad del vínculo institucional entre la cooperativa que se trate o Anda y la empresa en que se desempeñe el trabajador.

Frente a este marco general en el que se establece este orden de prelación de los descuentos de nómina, consideramos importante incorporar los descuentos de crédito de nómina que se crea como el último literal del artículo 1º de la Ley Nº 17.829, teniendo claro como señalábamos hoy que este instrumento tiene como objetivo beneficiar a los trabajadores y pasivos, permitiéndoles acceder en condiciones adecuadas al

crédito y que no discrimina a organismos o instituciones sino que permite que lo puedan ofrecer todas las que pagan sueldos y jubilaciones.

SEÑOR ASTI.- Doy la bienvenida a la delegación.

Quisiera hacer una pregunta a fin de que quede claro lo que decía el economista Vallcorba. Si las cooperativas o Anda, incluidas en el artículo 2º del proyecto por disposición legal, otorgan crédito de nómina quedarían en el último literal del artículo 1º. ¿Es así?

SEÑOR VALLCORBA.- Es correcto. Todos los créditos de nómina, sean estos ofrecidos por instituciones de intermediación financiera o por cooperativas y Anda, para los trabajadores y jubilados que elijan cobrar sus sueldos o jubilaciones a través de una institución emisora de dinero electrónico, ingresan en el último literal del artículo 1º de la ley.

Es importante señalar que este instrumento que se crea permite al trabajador o jubilado acceder una vez a un crédito de nómina sólo en la institución que eligió para cobrar.

Es claro que este tema ha sido objeto de comentarios y cuestionamientos por algunos de los actores involucrados, en particular por las cooperativas y por Anda, además de los Bancos, aunque por motivos diferentes. En el caso de las cooperativas y de Anda de alguna manera se consideraba que este mecanismo podía poner en cuestión su viabilidad. En este sentido, hemos señalado y comentado con las cooperativas y con Anda que, en primer lugar, debemos tener presente que los cooperativistas y los socios de Anda van a poder elegir los instrumentos de dinero electrónico que emitan estas instituciones para cobrar su sueldo y su jubilación. Por lo tanto, uno tendería a pensar que por la trayectoria, el vínculo histórico y hasta por el propio sentimiento de pertenencia del cooperativista con su cooperativa o del socio de Anda con su asociación, elegirá su propia institución para cobrar el sueldo. Y una vez que elijan su institución, el crédito de nómina solo va a poder ser dado por ella; no va a poder ser dado por un Banco.

Digo esto a los efectos de cuantificar el impacto de esta medida sobre las instituciones abarcadas en el artículo 2º.

Por otro lado, si los cooperativistas o socios de Anda no eligieran a su cooperativa o a Anda para cobrar, podríamos pensar que por sus características podrían elegir otro emisor de dinero electrónico, por la capitalidad o la extensión que tienen y los servicios que ofrece. Y si eligen esas otras instituciones emisoras de dinero electrónico, ¿quién les podría dar crédito de nómina? Las cooperativas y Anda. Por lo tanto, también en ese caso no se afectaría en ningún sentido la situación actual.

Si no eligieran ninguna institución emisora de dinero electrónico y se inclinaran por un Banco, la experiencia que tenemos con la emisión de BPS prestaciones —como comentaba el señor Ministro- indica que en su enorme mayoría las personas que decidieron cobrar su asignación familiar a través de ese mecanismo eligieron al Banco de la República. Lo hicieron en un porcentaje cercano al 90%, a pesar de que tenían la posibilidad de elegir cualquier institución, porque todas las instituciones ofrecían la posibilidad de cobrar su asignación allí. De manera que si eligieran un Banco, por el perfil del cooperativista y del socio de Anda, seguramente elegirían el Banco de la República. Y hoy este Banco ya tiene la posibilidad de dar créditos ingresando su descuento por encima de las propias cooperativas y de Anda. Por lo tanto, esto tampoco modificaría la situación actual.

¿En qué caso este orden de prelación que se prevé en el artículo 30 del proyecto puede modificar la situación actual? Si un cooperativista o un socio de Anda eligiera cobrar su sueldo o su jubilación a través de un Banco privado. ¿Cuán probable es esa opción? Eso podrá ser evaluado por cada uno teniendo en cuenta el perfil de los cooperativistas y de los socios de Anda y la poca voluntad y vocación que los Bancos han demostrado con este tipo de personas.

SEÑOR GANDINI.- Simplemente quiero hacer una pregunta.

Se habla de que las cooperativas y Anda puedan dar estos créditos de nómina. ¿Pueden darlos actualmente o deben hacer transformaciones a sus regímenes estatutarios, pasar a ser sociedades y a ser regidas y controladas por el Banco Central?

SEÑOR VALLCORBA.- El crédito de nómina lo pueden dar las cooperativas y Anda, sin ningún tipo de modificación respecto a la situación actual. Lo que las cooperativas y Anda no podrían realizar sin hacer ninguna acción es ofrecer el servicio de pago de sueldos y jubilaciones. ¿Por qué? Porque el proyecto prevé que ese servicio debe ser ofrecido por una institución emisora de dinero electrónico que, como comentábamos, directamente no puede dar crédito porque, de alguna manera, se previó diferenciar esa situación.

Este tema lo hemos trabajado con Anda y con las cooperativas y no existe ninguna restricción en los estatutos de Anda ni tampoco en la estructura de funcionamiento de las cooperativas para que creen una institución de emisión de dinero electrónico asociada a través de la cual brinden el servicio de pago de sueldos y jubilaciones. De hecho, tanto Anda como las cooperativas con las cuales nos hemos reunido en forma reiterada han manifestado su interés de participar en el ofrecimiento de este tipo de servicios. Lo deberán realizar a través de instituciones asociadas, que tienen que estar autorizadas y reguladas por el Banco Central. Anda hoy ya lo está, al igual que las cooperativas, aunque otras no están supervisadas por el Banco Central. No tendrían por qué pasar a estar reguladas en su actividad de dar créditos aunque sí en lo que tiene que ver con la oferta del servicio de pago de sueldos y jubilaciones.

SEÑOR POLGAR.- Quisiera hacer una puntualización con respecto a este punto. En la medida en que estamos entrando en el detalle de un artículo en particular se puede perder un poco la globalidad y el balance que hay entre los distintos artículos y puede parecer que estamos poniendo un énfasis en este instrumento que es solo una parte de las modificaciones a la situación actual y de los objetivos que queremos alcanzar.

Al comienzo de su intervención el señor Ministro repasaba la motivación en base a la fuerte disconformidad de lo que en términos de bienestar supone el funcionamiento de nuestro sistema financiero hoy, y en particular el acceso al crédito en condiciones, porque en última instancia en nuestro país y en cualquier parte del mundo se termina logrando el acceso al crédito. Uruguay ha avanzado en materia de garantías y el descuento de nómina tiene dos lecturas y esta es parte conceptual de este tema, porque no es la única forma de crédito ni necesariamente la más sana. Poner las tintas sobre el crédito de nómina puede llevar a algunas patologías que el propio proyecto no pretende exacerbar sino que, por el contrario, en artículos que figuran más adelante se hace explícito que existen reservas sobre este instrumento. Hay una tensión sobre aquel que solo tiene el salario y preocupaciones de que no sea embargable; esto no sucede solamente en nuestro marco jurídico y hay aspectos a recoger en este proyecto. Pero, al mismo tiempo, el que tiene solo el salario ese es el único activo que puede ofrecer como garantía, porque no tiene otros, más allá de lo que pueda ir construyendo en el tiempo como reputación de buen pagador, usándola en beneficio propio para acceder en mejores condiciones al crédito.

Uruguay creó un marco jurídico, una lista de privilegiados en instituciones públicas y otras, que demostraba cómo accedían a cobrar directamente su salario en la fuente, en la contaduría de la empresa donde trabajan. No previó ninguna salvaguarda, aunque se trataba del cien por ciento del salario. Nosotros hemos venido avanzando sobre garantías de ese tipo para evitar un régimen que preveía el cien por ciento a públicos y privados. Las situaciones de sobreendeudamiento que se enfrentaron en la crisis del año 2002 se dieron, precisamente, entre otras, de situaciones de crédito de nómina. Entonces, hay una tensión que nos interpela y al momento de dar un instrumento más potente, que introduce competencias, sabemos que en algún sentido el mercado puede crujir, porque es un mercado de mucho dinero, pero en el fondo hay fuertes razones para preocuparnos por el bienestar. Por eso aparece este instrumento con más competencia y más regulado. Si el problema está en que ahora no tenemos el cien por ciento del salario para morder en el descuento de cuota, aclaro que es algo que nosotros compartimos. Es más: necesitamos una crisis muy grande, la del año 2002, para resolver ex post, con contratos vigentes, modificaciones de los contratos, en una situación de alarma pública, a efectos de evitar que la gente quedara "en rojo", como se decía en aquel momento. De esa forma, se dejó un intangible del 30%.

La ley prevé este mecanismo de garantía que arbitra entre quien no tiene otra garantía para acceder a un crédito en forma menos onerosa que su propio salario y el necesario proteccionismo para un trabajador que en el momento de endeudarse pone como garantía su salario. En esa tensión, el equilibrio no está en el cero ni en el cien. Más adelante, los artículos prevén una modificación en este sentido.

En cuanto al crédito de nómina, se prevé introducir mayor competencia —porque con la garantía del salario los niveles de las tasas son muy elevadas- y limitar, al mismo tiempo, la cantidad de descuentos que se pueden hacer sobre la nómina cuando se está poniendo en garantía, precisamente, la nómina. Ese es un equilibrio muy delicado e importante. Quien quiere trabajar sobre el descuento del cien por cien de la nómina, no lo puede hacer en Uruguay, porque está establecido el 30%. En este instrumento, en particular, se prevé que el salario se podrá poner en garantía, pero no en los límites que Uruguay conocía en el pasado. Como contrapartida, se puede seguir dando crédito.

El crédito de nómina, si bien ha tenido su lado favorable, a pesar de los magros resultados en materia de tasas de interés, tiene la contrapartida negativa de la falta de sofisticación desde la oferta para el análisis de riesgo. Ha dejado una cultura débil de análisis de riesgo, en este caso, del consumo. ¿Por qué? Porque hay una garantía. Pero la garantía nunca debe sustituir el análisis de riesgo, porque puede dejar problemas muy graves. Entonces, si se sostiene -no lo pretende hacer el proyecto- que este mercado de crédito de nóminas introduce competencia, que ningún jugador que participa hoy del crédito de nómina peligra su existencia y que puede seguir participando en condiciones de mayor competencia, podrá hacernos aparecer definiendo este instrumento en este proyecto como la panacea para la forma de dar créditos al consumo.

Es sano que haya créditos al consumo, pero con análisis de sujeto de riesgo. Esa es la única forma, no ya de que las instituciones que presten no sufran pérdidas cuando llegue la parte baja del ciclo, sino de que la parte baja del ciclo económico no nos deje situaciones de sobreendeudamiento. Hay poco análisis, poca cultura, poco profesionalismo; existe lo que se llama "sistema de scoring": invertir en datos para conocer a sus clientes a efectos de saber las chances de que ese cliente dadas sus condiciones objetivas y las condiciones del ciclo, no pueda hacer frente a sus deudas en las condiciones del ciclo. Si hay porcentajes elevados de descuentos sobre las nóminas, se darán situaciones como las que Uruguay ya vivió. Ir retrocediendo en el porcentaje del salario que se puede afectar, en un marco de mayor competencia, va a redundar en créditos en mejores condiciones y con mayor profesionalismo al momento de dar el crédito, en una mejor evaluación del riesgo y en familias con menores niveles de sobreendeudamiento.

Esa era la precisión que quería hacer, dado el detalle y el interés particular que tuvimos en este artículo, sin avanzar sobre los otros, que muestran al proyecto de ley con suficientes contrapesos y balances entre sus distintas partes.

SEÑOR GANDINI.- Por las respuestas que se nos brindó al principio, me queda claro que las cooperativas y Anda no podrán dar créditos de nóminas, en su definición estricta, ya que para hacerlo deberán pagar los sueldos, algo que hoy no pueden hacer. Para pagar los sueldos o retener, deberán hacer ciertas transformaciones en sus composiciones estatutarias o crear, por fuera, otras instituciones. Es decir, deberán transformarse -eso lleva tiempo- y hacer inversiones en materia tecnológica para competir. ¿Con quién? Con quienes ya están preparados, que son los bancos. Los bancos, básicamente, los privados, hoy entran a este mercado, obviamente con una ventaja competitiva muy fuerte sobre el crédito social que lleva adelante el sistema cooperativo. Por lo que se dijo, entiendo que es así.

Por otra parte, comparto que es un tema delicado el equilibrio en la determinación del porcentaje de retención del salario. No comparto que se pueda utilizar el cien por cien. Pero también es cierto que hay gente que solo tiene su salario, que la única manera que tiene de garantizar el acceso a un crédito es su salario; ninguna otra cosa. Por lo tanto, si se limita la posibilidad de comprometer su salario, por ejemplo, para garantizar un alquiler, probablemente, no pueda alquilar. Si gana $ 15.000 y debe garantizar un alquiler de $ 10.000, pero puede comprometer hasta $ 7.500 -es lo que se plantea en el proyecto-, no podrá poner su salario como garantía y, por lo tanto, no podrá alquilar. Si no puede poner su salario y no tiene bienes para acceder a un crédito, terminará en una financiera, en la tarjeta de crédito -si no está en el "Clearing"-, con créditos mucho más altos. Por eso, me gustó la idea que transmitió el economista Polgar, la idea del equilibrio. Y me parece que el equilibrio está establecido hoy, al no poder afectar más de un 30%. Si llevamos ese porcentaje a un 50%, me parece que dejaremos a mucha gente fuera de la posibilidad de acceder al crédito, porque no tendrá cómo garantizarlo.

No obstante, estas son visiones; quizás, al final, debamos ver este asunto en su globalidad.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Quiero hacer un breve comentario para terminar la presentación, aunque entiendo que surgen dudas y comentarios sobre aspectos específicos.

El proyecto es una propuesta que creemos que es muy equilibrada y que está muy bien fundada, pero no es un proyecto cerrado: está abierto al análisis y a su mejora. Lo que no hay que hacer es perder de vista -quiero enfatizar esto- que los actores que están operando hoy en el mercado no tienen interés -ninguno de ellos- en que esto cambie; los que tenemos interés en que esto cambie somos los que estamos pensando en el bien general y no en el bienestar particular de cada uno de los operadores. Quiero enfatizar en esto, porque esa tensión entre interés particular y los que no están contemplados por esos intereses particulares lo representamos nosotros, en esta iniciativa.

Por supuesto que este proyecto implica -creo haber sido claro, pero lo quiero volver a repetir- un cambio de situación estructural en la provisión de los servicios que prestan todos los oferentes del mercado. Es un cambio estructural, en un mercado que funciona mal, con fallas, con errores, con sobrecostos, con falta de profesionalismo, con todo lo que genera ineficiencias para la sociedad y pérdidas de bienestar para la sociedad.

Ninguno de los oferentes está pidiendo este proyecto. Vamos a ser claros: ninguno de los oferentes de los servicios a los que pretendemos aumentar su inclusión está pidiendo este proyecto; lo piden los que ellos no permiten que estén incluidos. Este es el proyecto de los otros, no de ellos. Quiero que quede claro, simplemente, para que no quede duda de la motivación de quien está presentando el proyecto. No se trata de los intereses de quienes ya están hoy en el mercado, sino de los que están fuera de él. Toda la arquitectura del proyecto es esa. Si alguien quiere tener una aproximación distinta y defender el statu quo, me parece perfecto, pero este proyecto es para romper con el statu quo, en este mercado. Insisto: los costos del bienestar social vinculados con estos procesos de exclusión solo los conocen los excluidos, no los que son parte.

Queremos quede claro, por lo menos de nuestra parte, lo que estamos planteando y lo que queremos resolver. Deseamos resolver un conjunto de situaciones del mercado que implican cambios en las condiciones de oferta y en la accesibilidad de los servicios. Punto. ¿Cómo? Imponiendo condiciones. Me parece muy importante, señor Presidente, que esto quede caro. Hoy, los operadores del mercado podrían haber hecho un ataque competitivo mucho más importante del mercado. Nadie los limita en su capacidad de competencia. No compiten porque están cómodos. Lo que hace este proyecto es ir contra la comodidad imperante en estos mercados. Es un proyecto contra el rentismo. Aquí hay rentas y sobrerrentas. Lamentablemente, por la difusión de lo que es el sistema financiero, contaminan todo el resto de las transacciones de la economía. La tasa de acceso al crédito de un operador de exportación a una gran empresa no tiene nada que ver con la tasa que le cobran a un pequeño comerciante. Las tasas que le cobran por uso de servicios de tarjetas de débito a los pequeños comerciantes no tienen nada que ver con las que pagan las grandes superficies o grandes conglomerados económicos. Es sobre eso a lo que apunta este proyecto. Es cambiar las condiciones para que las cosas ocurran de un modo diferente. Este proyecto como tantos otros que presenta el Gobierno desafía el statu quo con una visión estratégica y estructural. Por supuesto que hay oportunidades para todos los actores para entender el mensaje, pero el mensaje no es más de lo mismo. En estos mercados, más de lo mismo es falta de bienestar, exceso de costo y exclusión. Eso que quede claro, para que no nos confundamos, al menos nosotros, en términos de qué es lo que estamos proponiendo.

SEÑOR VALLCORBA.- Creo que quedó claro que si esto requiere transformaciones es de todos los actores. Precisamente, nuestro grado de insatisfacción con el funcionamiento de todo el sistema financiero nos lleva a que lo que estemos promoviendo sean cambios de todos los oferentes.

(Ocupa la Presidencia la señora Representante Susana Pereyra)

——Tengamos en cuenta algunos datos. Existen instituciones que hoy dan financiamiento con descuento de nómina que cobran una tasa de interés del 45%. Me pregunto si eso es satisfactorio, no para la institución que lo da sino para quien recibe ese financiamiento. Por lo tanto, bienvenido el cambio y la transformación. Nos consta, porque estamos en contacto permanente con las cooperativas, que hay dos tipos de actitudes en estos actores: quienes están promoviendo transformaciones para adecuarse y mejorar y quienes están tratando de evitar los cambios. Pero los cambios van en la dirección de mejorar a quienes hoy no acceden o lo hacen en malas condiciones. Esa es la motivación última que perseguimos.

Por eso, continuando con el Título V, el artículo 31 limita en general la tasa de interés para todas las operaciones con descuento de nómina, no solo para el crédito de nómina que se crea en el proyecto. Entendemos que todas estas operaciones, por lo que comentábamos hoy de menor riesgo de crédito y menor

costo de gestión, deberían tener costos significativamente menores a los que tienen hoy al amparo de lo que prevé la tasa de usura.

El artículo 32 establece lo que comentaba el economista Polgar en cuanto al aumento gradual del mínimo intangible, buscando precisamente el equilibrio que se mencionaba, en el sentido de llegar a un valor razonable entre lo que significa el grado en el cual uno puede comprometer su salario y la utilidad de este instrumento para facilitar el acceso a un conjunto de servicios, que puede ser el alquiler pero también el financiamiento.

En ese sentido, se está previendo que en un proceso gradual hasta 2016 el mínimo intangible que hoy está en 30% llegue al 50%. Por lo tanto, se busca que al menos los trabajadores cobren la mitad de su sueldo, deducido contribuciones sociales e impuesto a la renta. Así estamos garantizando un nivel mínimo de ingresos que nos parece fundamental establecer.

El Título VI regula el funcionamiento de un conjunto de pagos. El propósito fundamental de las disposiciones que están previstas en este título tiene que ver con generar un adecuado volumen de transacciones electrónicas que permita aprovechar la economía de escala y de red, que reduzca el costo de las transacciones asociados y que permita un funcionamiento del sistema de pagos más eficiente y más barato.

Además, la promoción de estos medios de pagos electrónicos persigue objetivos vinculados con la formalización de la economía, continuar profundizando el combate a la evasión fiscal y mejorar los instrumentos de que se dispone para mejorar el combate al lavado de dinero.

Al mismo tiempo, en la medida en que logremos avanzar en la sustitución de efectivo por medio de pagos electrónicos, también vamos a estar generando una contribución a mejorar las condiciones de seguridad tanto de la población como de los comercios. Esto se va a lograr con una economía que funcione con un menor nivel de efectivo.

Quiero compartir algunos datos de la encuesta que comentaba hoy. El 70% de los hogares en Uruguay utiliza exclusivamente el efectivo para sus transacciones; al mismo tiempo, el 90% de las transacciones se realizan en efectivo. Por lo tanto, cuando uno compara estas cifras con lo que es la realidad en otras partes del mundo, y no tenemos que ir a los países desarrollados sino ver lo que sucede en los países de la región, observamos que tenemos un rezago fenomenal en la utilización de medios de pagos electrónicos, en buena medida por las propias fallas que el mercado tiene y que el proyecto intenta resolver en algunos casos. Además, con las medidas que hemos ido adoptando en todo el proceso de trabajo vinculado a la iniciativa de inclusión financiera, hemos ido generando una extensión en la aceptación de medios de pagos electrónicos.

Algunos ejemplos de transacciones que se regulan en el Título VI son todas las que superen las 40.000 Unidades Indexadas, aproximadamente US$ 5.000 a los valores actuales. En ese caso, todas las transacciones por encima de ese monto no podrán realizarse con dinero en efectivo y deberán realizarse a través de cheques o medios electrónicos.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Bernini)

——Al mismo tiempo, hay una segunda franja de transacciones por encima de 160.000 Unidades Indexadas, aproximadamente US$ 20.000, en que se excluye la posibilidad de utilizar los cheques comunes, a los efectos de mejorar la trazabilidad de las operaciones, en particular de las de montos grandes.

También hay algunas disposiciones específicas vinculadas a los medios de pagos a utilizar en la compraventa de inmuebles y en las adquisiciones de vehículos motorizados, así como también para el pago del precio en dinero de los arrendamientos. En este Título también se establecen algunas regulaciones respecto a la forma de realizar los pagos a proveedores por parte del Estado y a la forma en que se deben realizar los pagos de tributos nacionales.

En todos estos casos, se establece una gradualidad razonable, pero estamos imponiendo una modificación sustancial de funcionamiento del sistema de pagos y esta transformación requiere plazos y tiempos para adecuar todos estos procesos.

Hay algunos elementos, de lo que se ha avanzado hasta ahora, que viabilizan la posibilidad de implementar estas medidas, en particular, todo lo que fue el desarrollo desde el Banco Central y desde Bevsa en cuanto a la estructuración de una cámara compensadora para las transferencias interbancarias y el reglamento por parte del Banco Central para el funcionamiento de las transferencias que, de alguna manera, son el sustento tecnológico que viabilizan que estos medios de pago electrónicos puedan realizarse en forma razonable, a costos razonables y con las garantías en términos de seguridad necesarias para implementarlos.

El Título VII crea el Programa de Ahorro Joven para Vivienda, teniendo en cuenta la importancia que el ahorro privado tiene, por los beneficios que genera tanto a nivel macroeconómico como microeconómico, en particular considerando los reducidos niveles de ahorro con que históricamente cuenta el Uruguay. Por lo tanto, se prevé, por un lado, fomentar el ahorro de los trabajadores formales jóvenes entre 18 y 29 años de edad y, por otro, que sea destinado a facilitar el acceso a algunas de las múltiples soluciones de vivienda que existen, incluyendo tanto la posibilidad de la compra de una vivienda como utilizar dichos ahorros para la firma de un contrato formal de arrendamiento o acceder a los múltiples programas de vivienda que tienen el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Agencia Nacional de Vivienda.

Se prevé un programa con una duración de seis años, a través del cual el trabajador podrá ahorrar durante los primeros cuatro años. Los últimos dos años se extienden a los efectos de que se pueda utilizar el ahorro acumulado para acceder a una solución de vivienda. ¿Por qué? Porque el beneficio que prevé el proyecto, que equivale hasta un 30% del monto ahorrado, se va a materializar siempre y cuando se haya cumplido con una serie de condiciones, en particular, con la conducta de ahorro relativamente permanente. Por lo tanto, se exige una cantidad de movimiento de ahorro de al menos dieciocho meses, no necesariamente consecutivos. Quiere decir que se tendrá en cuenta al trabajador que a lo largo de los cuatro años de vigencia del programa haya podido ahorrar durante al menos dieciocho meses, y que esos ahorros tengan como finalidad solucionar el tema de la vivienda. Configuradas esas dos condiciones básicas, el trabajador podrá acceder a un beneficio equivalente hasta el 30% del monto ahorrado. ¿Se va a beneficiar a todos los ahorros? No; específicamente, a los de bajo monto, porque esto está pensado para promover el ahorro, fundamentalmente, en aquellos sectores que tienen menor capacidad para ello y mayores dificultades. Lo que se va a promocionar y beneficiar son los ahorros de entre $ 1.250 y $ 2.000. El proyecto establece el monto en Unidades Indexadas, es decir, entre 500 UI y 750 UI. Los ahorros que se realicen dentro de esos parámetros recibirán un beneficio equivalente al 30% del monto ahorrado. A un trabajador que tenga la posibilidad de ahorrar un monto equivalente a $ 2.000 durante los cuatro años de vigencia del programa, esto le significará un incentivo, un estímulo de parte de los recursos públicos, del orden de los US$ 1.300 o US$ 1.400 a valores actuales. Es una contribución que, si bien puede no ser significativa, teniendo en cuenta que es para acceder a la compra de una vivienda, sin duda es importante para promover el ahorro y facilitar el acceso de quienes hoy tienen mayores dificultades para solucionar este tema.

Con respecto a las disposiciones tributarias que están previstas en el Título VIII, el Ministro ya hizo referencia al alcance que tiene. Fundamentalmente, allí se establece la rebaja automática de los dos puntos de IVA para las transacciones con tarjeta de débito. Está previsto que esto suceda a los noventa días. En realidad, como estas modificaciones tributarias no pueden implementarse a mitad de mes, por las complicaciones operativas que esto genera, será el primer día hábil del mes siguiente a que se cumplan los noventa días. Esto se complementa con la facultad de extender estos dos puntos a otros dos, es decir, llevarlos a cuatro, tanto sobre la tasa básica como sobre la tasa mínima para las transacciones con tarjeta de débito por debajo de un determinado monto.

Por otro lado, para las transacciones con tarjeta de crédito, se prevé una rebaja inicial de dos puntos durante el primer año, y la reducción a uno en el segundo año. Asimismo, a partir del tercer año no operará la reducción de IVA para tarjeta de crédito.

En ese sentido, quiero hacer dos comentarios.

En primer lugar, debemos asegurarnos que el instrumento utilizado para implementar la rebaja del IVA sea a través de los medios electrónicos, para que efectivamente llegue al bolsillo del consumidor. De esta manera se transparenta el sistema y no ocurre lo mismo que pasó con la rebaja de un punto que se previó en la reforma tributaria que generó dudas respecto a si efectivamente ese porcentaje se había trasladado o había sido absorbido por los márgenes. Este es un mecanismo transparente, que asegura que el beneficio llega a todos los consumidores.

En segundo término, voy a hacer una distinción entre la rebaja para tarjeta de débito y la rebaja para tarjeta de crédito. De lo que se trata es de incentivar la sustitución del efectivo por un medio de pago equivalente, como es la tarjeta de débito, lo que no implica endeudamiento, sino otra forma de utilizar los recursos que uno dispone. En tanto, los consumos con tarjeta de crédito, por más que uno los cancele todos cuando llega el estado de cuenta, implican la posibilidad de consumir sin disponer de los recursos. Por lo tanto, no queremos establecer como mecanismo permanente de incentivo a través de la rebaja del IVA, a una forma de consumo que de alguna manera pueda implicar un nivel de endeudamiento que vayan asumiendo las familias.

En el Título VIII también se establece la facultad de rebajar dos puntos de IVA a las empresas de reducida dimensión económica, como las monotributistas y las que comprende el literal E).

Asimismo, se prevén algunos otros beneficios para las pequeñas empresas, en particular, la exoneración del IVA a los intereses de los préstamos que se le otorgan a este tipo de empresas. Esto es una reivindicación que vienen realizando desde hace mucho tiempo las empresas dedicadas a las micro finanzas, porque actualmente existe un tratamiento diferencial entre lo que son los créditos bancarios y el otro tipo de financiamiento. Hoy el crédito bancario ya cuenta con la exoneración del IVA sobre intereses, mientras las instituciones no bancarias, que son las que fundamentalmente atienden a este tipo de empresas, no tienen la exoneración. Este problema es mayor cuando se trata de monotributistas y a los comprendidos en el literal E), para quienes el IVA es un costo efectivo porque no tiene posibilidades de descontarlo.

Por lo tanto, lo que se hace a través del proyecto es extender la exoneración de la que hoy gozan los bancos a todas las instituciones que otorguen crédito a los monotributistas y a los comprendidos en el literal E). Esto va a contribuir a mejorar las condiciones en las cuales estas empresas acceden al financiamiento.

También se establecen algunas modificaciones referidas a las deducciones admitidas para IRPF e IRAE, que apuntan a armonizar las exoneraciones admitidas con las obligaciones en término de los medios de pago que el proyecto de ley establece en los otros títulos que comentaba.

Finalmente, el Título IX resume un conjunto de disposiciones que esencialmente apunta a dar mayores garantías a los usuarios de los servicios financieros. Dentro de estas disposiciones está la comentada por el Ministro respecto a la equiparación entre el pago con efectivo y el pago con tarjeta de débito. También la posibilidad de que los comercios puedan aceptar trabajar exclusivamente con tarjeta de débito, cosa que al día de hoy no es posible. Los sellos que emiten tarjetas de débito también emiten tarjeta de crédito, y obligan al comercio a que si quiere trabajar con un instrumento tenga que hacerlo con los dos. El proyecto prevé la prohibición de que se desarrolle este tipo de prácticas y, por lo tanto, que no se pueda condicionar al comercio. El que quiera trabajar exclusivamente con tarjeta de débito lo podrá hacer, y no estará obligado a aceptar al mismo tiempo tarjeta de crédito. También podría darse la situación inversa. Nosotros consideramos que lo más importante es la posibilidad de dar al comercio la libertad de elegir trabajar exclusivamente con tarjeta de débito. Recordemos que la tarjeta de débito hoy tiene un arancel máximo del 2,5%. No hay ningún comercio que aceptando tarjeta de débito tenga que enfrentar un costo por concepto de aranceles que supere el 2,5%. Esto significó un cambio radical respecto a la situación que tenía este mercado hace un año y medio o dos, cuando los aranceles máximos llegaban al 7%. Estos niveles de aranceles máximos son los que afectan, particularmente, a los pequeños comercios. Por lo tanto, las acciones que hemos venido implementando para facilitar el acceso a los pequeños comercios al uso de esta tecnología -es decir, al uso de los medios de pago electrónicos- tuvo como un aspecto central el generar condiciones para que el costo de utilización de estos instrumentos sea sustancialmente menor. El hecho de haber bajado de 7% a 2,5% significó una reducción sustancial en el costo del uso de estos instrumentos, y el acuerdo al que han llegado los emisores de estos medios de pago electrónicos prevé que a medida que se vaya incrementando el uso de los mismos -en este momento tienen un uso absolutamente marginal-, los aranceles seguirán bajando, llegando a alcanzar el 1,5%. Ese es el valor máximo de arancel. Una vez que tengamos desplegado al máximo estos incentivos y que haya una mayor utilización de las tarjetas de débito, este sería el costo que los comercios deberán enfrentar para la utilización de la tarjeta de débito, el que está absolutamente alineado con lo que son los valores internacionales, no ya de la región sino de otras partes del mundo donde se cobran por estos servicios. También se establecen algunas regulaciones con respecto al funcionamiento de los débitos automáticos. En este sentido, el objetivo fundamental es dar garantía a los usuarios. Este es un instrumento que desde el punto de vista del funcionamiento del sistema de pagos es muy útil pero que, en Uruguay, está escasamente desarrollado.

La enorme mayoría de las facturas de servicios públicos se paga en efectivo o con cheques. Se trata de un porcentaje de alrededor del 90%. En buena medida el subdesarrollo del débito automático para el pago de estos servicios de forma regular, permanente o recurrente, tenía que ver con el temor de los usuarios respecto a que si uno pone en débito una factura y viene mal el importe de la factura, lo sacan de la cuenta y, luego, hay que empezar a hacer gestiones a fin de que devuelvan ese monto y lo corrijan. Por lo tanto, en esta normativa se prevé un mecanismo por el cual todas las instituciones que ofrezcan los débitos automáticos deben dar de baja al débito de manera sencilla y fácil a los usuarios hasta el día anterior del vencimiento de la factura. Por tanto, existe la posibilidad de evitar que una factura que haya sido mal realizada por un error en la lectura, por ejemplo, de los medidores, ingrese a mi cuenta y luego tener que hacer gestiones para que devuelvan lo que se debitó.

Asimismo, se prevé una disposición en este Título, que nos parece muy importante en el sentido de transparentar los precios que se cobran por los servicios financieros que van en la dirección de generar garantías y derechos a los usuarios de servicios financieros, que tiene que ver con la prohibición de la venta de productos y servicios financieros y no financieros en forma cruzada. Ha sido una preocupación del Parlamento -y así se manifiesta en la aprobación de la ley de usura en su momento- la de regular y transparentar los costos de los créditos y del financiamiento en general que los usuarios de estos servicios asumen. En ese sentido, se ha regulado de forma bastante detallada qué cosas se tienen que computar necesariamente como tasa de interés y cuáles se puede dejar por fuera de la tasa de interés. Yo podía regular la tasa de interés pero si por fuera me cobran cosas que no figuran como tasa de interés, pero en definitiva es un costo para acceder al crédito, termina siendo parte del costo de endeudamiento. Por lo tanto, se trata de evitar esas válvulas de escape respecto a las restricciones que prevé la propia ley sobre usura. Esta normativa prevé que las instituciones que ofrecen servicios financieros y no financieros en forma conjunta, de alguna manera tengan que acreditar ante la Auditoría Interna de la Nación el costo de la provisión de los servicios no financieros. Entonces, se permitía que ese costo no se computara como tasa de interés. Esto en algunos casos funciona bien y, en otros, es más difícil de verificar y que la Auditoría Interna de la Nación pueda tener una evaluación justa de cuánto es el costo de la provisión de los servicios no financieros. Existen algunas iniciativas que tienden a extender el uso de este mecanismo, incorporando servicios no financieros a los financieros y, de alguna manera, haciendo más opaco el funcionamiento de los mecanismos que prevé la ley de usura.

Por lo tanto, nos parece sano poder dar libertad a quien contrata un producto o servicio financiero de elegir si lo quiere contratar exclusivamente o si, además, quiere contratar servicios no financieros y, de la misma manera, quien quiere contratar servicios no financieros que no esté obligado a contratar simultáneamente los servicios financieros. Se trata de separar, de evitar la venta cruzada, de transparentar y mejorar la información a los usuarios de los servicios financieros respecto al costo del uso de estos servicios. También se incluye la facultad de regular el funcionamiento en general de las transferencias interbancarias. Como decía el señor Ministro, esto es un rasgo patológico de nuestro sistema de pagos. Es absolutamente incomprensible el subdesarrollo que existe hoy en materia de transferencias interbancarias y el costo de funcionamiento. Uno debería pensar que el costo de una transferencia interbancaria no es superior al costo de la emisión de un cheque por parte de un particular. Se puede hacer una transferencia de una cuenta a otra entre dos instituciones bancarias emitiendo un cheque, que hoy tiene un costo de $ 20 o $ 25, dependiendo del costo de la emisión de las chequeras. Además, cuando uno quiere hacer una transferencia interbancaria entre dos bancos, muchas veces no se puede hacer directamente y cuando sí se puede, es a costos exorbitantes. Ello no tiene ninguna racionalidad y es una demostración más de las fallas en el funcionamiento del mercado bancario.

Por lo tanto, el proyecto de ley apunta a que las partes resuelvan el funcionamiento de esta operativa, tanto en lo que tiene que ver con los plazos en que se ejecutan las órdenes como en el costo de funcionamiento y los precios que se trasladan a los usuarios. Entonces, en el caso de que no se logre una solución satisfactoria por parte de los agentes que participan en el mercado, sería bueno establecer la regulación del funcionamiento de este instrumento para mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de pagos.

Con respecto a la disposición que hace obligatorio la información positiva a los buró de créditos, debemos expresar que, para nosotros, este es un elemento de suma importancia. De hecho la inquietud surgió de la discusión en las Comisiones parlamentarias. En particular, este tema fue discutido en la Comisión de Hacienda en el Senado. Una de las preocupaciones que allí se manifestó por parte de los señores legisladores tenía que ver con los problemas que existían en el hecho de disponer de estas bases de datos que solo

contenían información negativa. El ampliar la información negativa e incorporar información positiva tiene dos efectos básicos importantes. En primer lugar, el buen cumplimiento es una credencial para acceder al crédito en mejores condiciones. Al día de hoy, los buró de créditos operan como un castigo y, de ninguna manera, permiten que sea una carta de presentación en función del buen comportamiento de los pagos pasados que uno tuvo, y ello mejora las condiciones de acceso al financiamiento. En segundo término, completa información. Hoy hay información sobre endeudamiento a través de la Central de Riesgo del Banco Central, pero es una información parcial. Quien tiene que conceder un crédito muchas veces no sabe cuál es el nivel de endeudamiento que tiene esa persona, porque no hay información sobre el total de endeudamiento. Por lo tanto, complementar la información de la Central de Riesgo del Banco Central con información provista por los buró respecto al nivel de endeudamiento de las familias -eso es lo que nos permite incorporar información tanto positiva como negativa- posibilita contar con la información global sobre el nivel de endeudamiento de las familias. Esta es una herramienta muy potente para evitar los sobreendeudamientos de los hogares que terminan -como nos muestra la historia- en situaciones altamente negativas, tanto para las familias como, en general, para el funcionamiento del sistema de pagos y de la economía.

Por tanto, nos parece que es una iniciativa importante en cuanto a que se puede mejorar las condiciones de acceso al financiamiento -al mejorar la información- y, al mismo tiempo, evitar situaciones de sobreendeudamiento.

Quedo a las órdenes de los señores legisladores.

SEÑOR PRESIDENTE.- Desde la Presidencia quiero valorar positivamente el esfuerzo de fundamentación que nos acaban de aportar nuestros visitantes.

Esta Comisión ingresará al debate del tema para lo cual, a partir de la semana que viene, recibirá delegaciones que han solicitado audiencias. Como se sabe, surgirán aportes de instituciones que se invitarán a concurrir a esta Comisión a los efectos de que puedan dar opinión sobre este tema.

De hecho, este es un buen inicio por los contenidos de los fundamentos y el desarrollo del tema por parte de la delegación del Poder Ejecutivo.

SEÑORA PEREYRA (doña Susana).- Antes que nada, quiero agradecer la presencia de las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas. El señor Ministro y su equipo nos han dado elementos altamente importantes para trabajar en el tema. Seguramente, en este asunto deberemos trabajar con mucho énfasis, abriendo la posibilidad de que todos los que pidieron ser recibidos en esta Comisión, puedan transmitir sus inquietudes.

Solicito que también se invite a participar de este tema al Banco Central, Banco de la República Oriental del Uruguay, Asociación de Bancos Privados, AEBU y la OPP. Digo esto como primer avance de lo que va a ser nuestro arduo trabajo en el tema, lo que no quita que, en la medida en que vayamos avanzando, si consideramos necesaria la presencia de algún otro organismo, lo podamos invitar a que comparezca para seguir avanzando y sumando insumos a la hora de trabajar en este proyecto tan importante.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les quiero decir que ya tenemos una serie de solicitudes de audiencia de organizaciones. Son las siguientes: la Adapi -Asociación de Administradores de Propiedades Inmuebles-, Cudecoop -Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas-, la FSCC -Federación de Sindicatos de Cooperativas de Consumo-, las Cooperativas de Ahorro y Crédito de Capitalización originarias de Maldonado, integrantes de Maldonado Cooperativo, ANDA -Asociación Nacional de Afiliados-, la Cooperativa Magisterial de Consumo, y Garantía y Confianza SA. A su vez, recién se nos ha hecho llegar una moción que contiene otras propuestas, firmada por las señoras Diputadas Caballero y Piñeyrúa, y los señores Diputados José Carlos Cardoso, Guekdjian y Posada. Algunas de las organizaciones propuestas ya han pedido entrevista y otras ya han sido aportadas por la señora Diputada Susana Pereyra: la OPP, Banco Central, Cudecoop, Inacoop, Anda y Aebu.

Les comento que en la Comisión Especial para el Estudio del Cooperativismo ya recibimos a Inacoop y a Cudecoop. Las versiones taquigráficas ya están repartidas aunque ello no inhibe de citar nuevamente a estas organizaciones.

Les propongo que tratemos de ordenar un régimen de trabajo luego de que se retire la delegación. Les reitero que tenemos pendiente el proyecto de ley relativo a la importación de vehículos usados, que volvió con modificaciones del Senado.

SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).- Si fuera posible, me gustaría que al final de esta serie de audiencias pudiéramos contar nuevamente con la presencia del Ministerio ya que vamos a escuchar a quienes sientan algún grado de afectación y plantearán concordancias o discrepancias que nos permitirán ir construyendo algunas alternativas al proyecto. Además, acá se han hecho algunas afirmaciones por parte del señor Ministro y del resto de la delegación que obviamente hay que analizar nuevamente. Por este motivo, me parece que este proceso debería terminar -ya lo hemos hecho en el caso de otros proyectos de ley de relevancia, y este la tiene- con otra visita del Ministerio.

SEÑORA PIÑEYRÚA.- Me gustaría saber si tienen proyecciones financieras sobre cuál será el efecto de la aplicación de este proyecto en el caso de transformarse en ley, fundamentalmente en lo que hace a la reducción de los dos puntos de IVA a las tarjetas de débito. También quisiera conocer si tienen evaluado cuánto podría llegar a ser los cuatro puntos de IVA. No sé si me distraje o si en algún momento lo dijo; en ese caso le pido disculpas.

SEÑORA PEREYRA (doña Susana).- Solicito que, a partir de lo que pide el señor Diputado José Carlos Cardoso, le vayamos enviando al Ministerio la versión taquigráfica de cada una de las comparecencias a los efectos de que vayan tomando conocimiento de los planteos que aquí se realicen. De esta manera podría ir procesando la información de a poco y no a último momento, antes de comparecer.

SEÑOR POSADA.- Quiero dejar una constancia. En primer lugar, hemos escuchado muy atentamente los fundamentos, conceptos e información que ha planteado el señor Ministro y su cuerpo de asesores. Realmente, compartimos los fundamentos que están en el fondo de esta propuesta.

Obviamente, esta es una situación que supone un cambio, como se ha dicho, en el statu quo actual y eso hace que desde el punto de vista de nuestra responsabilidad de tratar de compatibilizar intereses, debemos tener un especial detenimiento en cada una de estas situaciones que aparecen como nuevas, sobre todo porque esto determina que haya oportunidades para algunos actores que no están en el mercado y ese cambio en las reglas de juego supone que, como siempre, haya ganadores y perdedores. En este tipo de cosas no debemos perder de vista que el objetivo fundamental debe ser la sociedad en su conjunto; en ese sentido, indudablemente hay enormes fallas en el mercado que no se acotan a esto -este es un dato de la realidad- y que en este caso no aparecen tocadas.

Hoy es un punto de partida; vamos a tener la oportunidad de recibir delegaciones y de volver a conversar con el Ministerio sobre este tema, partiendo de la base de que los objetivos de fondo se comparten.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- En primer lugar, de parte del Ministerio hay disposición para concurrir las veces que sea necesario y en las circunstancias que la Comisión entienda pertinentes. El grado de acompañamiento de la discusión y de los análisis podríamos fijarlo en términos de que algunos de nuestros profesionales podrían asistir a reuniones y participar activamente en instancias en las cuales se vayan analizando distintos aspectos, además de las instancias de comparecencia formal de la Cartera, como hemos ofrecido en tantas otras oportunidades y hemos aprovechado el trabajo en conjunto.

La respuesta a la consulta de la señora Diputada Piñeyrúa amerita dos respuestas. En cuanto a la primera, si el proyecto nada modificara, si no cambiara ninguna conducta del mercado -aclaro que está preparado para provocar cambios de entidad-, el actual uso del instrumento que va a ser priorizado en términos tributarios alcanza a poco menos del 5% de las operaciones realizadas con medios electrónicos de pago. Si analizamos que la totalidad de transacciones realizadas con esos medios electrónicos de pago es de aproximadamente US$ 4.000:000.000, recibirían el beneficio, si nada ocurriera, el 5% de ellas, o sea, US$ 200:000.000, en las que el 2% tendría un efecto fiscal de US$ 4:000.000 de recaudación menos percibida por los usuarios de esas tarjetas de débito que son las usadas actualmente. Si nada cambiara, ese sería el costo fiscal porque eso ya

está formalizado. Por lo tanto, nosotros no induciríamos, en absoluto, ningún mecanismo. El statu quo lo único que haría en este caso sería renunciar a US$ 4:000.000 de recaudación fiscal.

¿Qué pasaría si el proyecto avanzara en las direcciones estratégicas y en los cambios de conductas de particulares, de empresas y, sobre todo, de instituciones proveedoras de servicios? Si ocurre eso, pensamos que la mejor estimación que podemos hacer en este momento es que el costo neto fiscal de esto será nulo, porque al mismo tiempo que se hace una desgravación tributaria se aumentan notablemente las capacidades de formalización de los sectores informales.

Si se analiza con cuidado el proyecto, se advierte que hay una preocupación por tener un balance importante entre los beneficios e incentivos y la recuperación de impuestos hoy no cobrados por elusión o por mecanismos de evasión en transacciones bien importantes de nuestra economía.

Creo que una de las comparecencias que serían útiles en este caso sería la de la DGI, no solo analizando lo del IVA sino por las repercusiones indirectas que tienen los cambios que se introducen en disposiciones tributarias, ya que puede tener estimaciones propias y tiene identificados mejor que nadie los bolsones de informalidad que vamos a combatir con estos elementos.

Si alguien me preguntara a priori sobre qué transacciones van a estar operando los efectos de mayor envergadura, me permitiría afirmar que van a ocurrir sobre los monotributistas y los comprendidos en el literal E). El estímulo a la formalización que se está dando en esta propuesta es tremendamente importante. Un 2% de las adquisiciones que comercializan en la producción de bienes los comercios más pequeños es, como cifra de margen bruto y neto, una cantidad tremendamente importante y probablemente mucho más potente que todas las medidas que se han tomado de estímulo a la formalización en la economía uruguaya hasta este momento.

Quiero que imaginen un comercio pequeño que vende por día una cifra de $ 10.000 de adquisiciones: un 2% de beneficios sobre esas adquisiciones es una cifra significativa cuando uno la multiplica en términos de actividad y de rentabilidad neta. Es un aumento de rentabilidad neta, no es bruta; porque como no puede descontar el IVA, es todo utilidad. El estímulo a la formalización que está detrás de esta medida no solo es muy importante sino que tiende a ir al corazón de lo que es más difícil de resolver en términos de formalización, que no son las transacciones finales. La informalidad en las transacciones finales es hija de la informalidad en etapas anteriores. Quien conoce la realidad tributaria y la situación de los contribuyentes, sabe que cuando se llega a inspeccionar en la etapa final ya se acumularon las transacciones intermedias donde está cristalizada y consolidada la situación de informalidad. Cualquiera que haya trabajado en tributarios sabe que es así. Eso ocurre en los comercios que compran sin medios de pago bancarizados o electrónicos y, a veces, sin facturas. Vamos a hablar claro: esos comercios son los que más van a contribuir en este sentido, recibiendo un beneficio, accediendo a servicios que hoy no tienen y mejorando su "performance" para obtener crédito de trabajo, lo cual es tremendamente importante.

Es muy difícil evaluar los efectos formalizadores de varias de las medidas, pero la propuesta fue diseñada originalmente para que la rebaja de dos puntos del IVA sobre el consumo final sea absorbida con reducción de evasión. Así fue diseñado y tenemos evaluados los distintos segmentos sobre los que se concentra eso. Sin embargo, no habíamos tenido en cuenta estos otros instrumentos que introdujimos, producto del trabajo conjunto. Trabajamos mucho con las Cámaras empresariales más pequeñas, que nos solicitaron una extensión, ya que muchos de esos comercios adquieren como consumidores finales y tenía todo el sentido cubrirlos antes de llegar al consumo final.

Para entender la magnitud del incentivo, mírenlo de esta manera: si vamos a estar dándoles 2% del IVA sobre sus adquisiciones, se cubre la totalidad del costo de utilización actual del medio electrónico de pago. Es un cambio radical en la situación actual. Hay un estímulo a usar este medio que es mucho más seguro y que nos lo reclaman con razones muy justas por razones de seguridad ciudadana. Ello será financieramente adecuado y claramente beneficioso desde el punto de vista de la seguridad. Es bueno que la Dirección General Impositiva nos aporte sus estimaciones. Las originales las hemos presentado aquí en varias oportunidades así como los fundamentos de por qué era perfectamente posible que, dando instrumentos adicionales a la DGI para fiscalizar mejor, se pueda reducir la evasión.

En la norma hay un aspecto que no es relativo a la DGI sino que tiene que ver con los salarios: estamos estableciendo en el momento de pagar las remuneraciones que el modo de pago es norma de interés público.

Este es un hecho mayor hacia la formalización del empleo. Es tremendamente importante porque cambia el equilibrio de responsabilidades y riesgos en la evasión en materia de contratación laboral. Establecido en la norma que es de interés público el pago de remuneraciones en cuenta, el no hacerlo de ese modo se considerará violatorio de la norma, y el costo de esa violación va a cargo entero del responsable del empleador. Esta es una norma tremendamente importante. Uruguay es el país que tiene menor nivel de informalidad en el trabajo dependiente en América Latina y esta norma es sumamente importante para dar un paso más en la reducción de la informalidad en la contratación de trabajo dependiente. Esa es toda ganancia: ganancia social, ganancia en formalización y ganancia en temas de derechos de los trabajadores. Eso es parte de esta norma.

SEÑOR PARDIÑAS.- Estamos totalmente de acuerdo en que esta es una herramienta de enorme valor para seguir haciendo esfuerzos por la formalización de nuestra economía, aspecto sustantivo cuando hablamos de generar mejores condiciones para el desarrollo del país. Se reclaman políticas públicas de calidad con un costo adecuado y, sin duda, parte de su sustento es tener una economía formalizada que permita identificar los sectores, saber de dónde se puede captar recursos y contar con las herramientas formales para viabilizar el destino de los mismos.

Si bien la exposición del señor Ministro ha sido bien clara, importa establecer con precisión cómo vamos a avanzar en este aspecto; porque, más allá de que se explique y de que se fundamente con claridad, se agitan fantasmas sobre los temas que hacen a las relaciones de trabajo, de salario, de cobro y a la formalización y generalización de la actividad financiera en este país. Claro: las experiencias que hemos tenido con el sector financiero en muchos aspectos han sido bastante lamentables; han generado crisis que fueron socializadas, pese a que las ganancias cuando el sector anda bien son poco socializadas.

Es en este sentido que, si hay alguna mirada o perspectiva de cómo se va a avanzar en estos términos, quisiéramos que el señor Ministro la plantee. Y paso a dar algunos ejemplos más efectivos. El proyecto establece plazo para la incorporación de las nóminas y de lo que es el pago a los servicios profesionales o trabajadores independientes. En realidad, esto nos parece un avance y, como recién lo explicitaba el Ministro, el cambio es sustantivo para seguir avanzando en la formalización del trabajo y evitar la evasión. Vaya si seguimos teniendo, sobre todo en el sector rural, gente que se quiere jubilar y cuando va al BPS descubre que durante varios años de trabajo su patrón no hizo los aportes. Es en ese sentido que creemos que esto ayudará.

Sin embargo, también debemos tener la suficiente capacidad de adaptación en el sentido de las perspectivas que puede brindar hoy el país para que esto sea un elemento aceptado respecto de las posibilidades reales de que los trabajadores y empresarios lo puedan concretar. ¿Por qué digo esto? Porque ya hoy, inclusive, cuando el propio Ministro planteaba que esto busca generar una mayor inclusión -favoreciendo el acceso al sistema financiero de los que hoy quedan por fuera porque tienen costos altísimos o ni siquiera tienen la suficiente presencia física en la red para que accedan todas las personas-, entre los fantasmas que se azuzan, ya se estaba interpretando que el Poder Ejecutivo -a través del Ministerio-, propendía potenciar la actividad de los bancos. O sea que tendería a que los bancos tengan cada vez más presencia. Estos son identificados como captadores de renta y esta sería una medida para favorecerlos. Creo que estas son las cuestiones que tendremos por delante en el debate político.

Y así como se azuzan esas cosas, van a decir que, por ejemplo, un productor rural, o familiar que quiera contratar un alambrador le va a tener que pagar por medio de una nómina y, para hacerlo tendrá que trasladarse desde su residencia en el medio rural al pueblo, a fin de hacer efectivo el depósito. Y esos fantasmitas van a empezar a agitarse.

Asimismo, el productor que llame al veterinario para caravanear quince animales que tiene que embarcar con destino al frigorífico, debería trasladarse de su residencia en el medio rural, al banco para hacer efectivo el depósito. Todas estas cuestiones, en cierta manera, le generan complicaciones a la gente.

Entonces, son los elementos que interesa que vayamos dejando en claro en el sentido de que no le vamos a generar un problema a la gente, sino que lo que queremos es darle una alternativa de facilitación de acceso a mecanismos que, lógicamente, apuntan a desarrollarlos como empresa o trabajador y garantizarle derechos.

Planteo esto, más que nada, para saber, qué se está comenzando a diseñar en cuanto a lo que deben ser las exigencias referidas a la aplicación de este proyecto de ley, qué rol tendrá que jugar el Banco de Previsión

Social en la fiscalización de estas cuestiones o el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. No sé si hay alguna idea que nos podría plantear el Ministerio en ese sentido, podrá ser hoy o en una próxima reunión que coordinemos. Con esto apunto a que se nos dé tranquilidad en el sentido de que este es un proceso gradual, que habrá alternativas para ir superando los escollos que presenta la realidad hoy y que no va a complicarle la vida a la gente. Precisamente, lo que tenemos que evitar es que la gente piense que esto va contra su interés. Esa universalización de derechos se bloqueará en la comprensión de la gente si entiende que esto va a generarle una molestia más.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Quiero plantear dos aspectos.

En primer lugar, le vamos a remitir, señor Presidente, los resultados de la encuesta desarrollada por la Universidad de la República, encargada por nuestra Cartera y el Banco Central del Uruguay para tener una primera mirada sobre los niveles de exclusión que tenemos en el país, conocer la magnitud reciente, actualizada. Es un trabajo hecho con profesionalismo por parte de profesionales de la Universidad de la República.

En segundo término, desde ya que los planteos que hacía el señor Diputado Pardiñas son más que de recibo. Para que los fundamentos del proyecto tengan sentido, los mecanismos de implementación tienen que ser adecuados. En los mecanismos de implementación se juega la calidad del proceso y la forma en que se difundirán los beneficios.

Entonces, si estamos convencidos de que el proyecto tiene beneficios potenciales, nos tenemos que asegurar que esos beneficios potenciales se transformen en efectivos. Para que eso ocurra deben estar en claro los procesos de implementación. Un proyecto de ley, además de un cambio en la normativa, implica un conjunto de desafíos en términos de su puesta en práctica. Desde ya estamos trabajando para que cada uno de los aspectos operativos encuentre soluciones satisfactorias.

Tal vez haya gradualidades y mecanismos de implementación específicos, pero lo que es espíritu del proyecto que estamos presentando es la universalización. Los problemas de implementación no se arreglan con excepciones. Cada vez que hubo un proceso de reforma en Uruguay, con vocación universal, que ha tenido excepciones, ha generado la puerta mediante la cual las excepciones no solo se prolongan sino que se amplían con el paso del tiempo. Entonces, aquí advertiría respecto de que las universalizaciones no deben dejar huecos. Lo digo porque esos huecos perduran y, además, se amplían.

Esa es la historia de muchas reformas que pretendieron ser universales en nuestro país. Podríamos poner ejemplos, pero me parece que es muy tarde para exponer sobre las dificultades que tenemos por no hacer universal lo que quiso serlo y hoy nos cuesta muchísimo mantenerlo y financiarlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del Ministro y sus asesores y le tomamos la palabra en el sentido de que está a la orden; muy amable.

(Se retira de Sala el señor Ministro de Economía y Finanzas y asesores)

——Para cerrar este tema, la Presidencia pide permiso a la Comisión para coordinar, a partir del miércoles que viene la visita de las delegaciones que fueron nombradas -y constan en la versión taquigráfica-, además de las que se puedan proponer durante el tratamiento del proyecto.

A efectos de ordenarnos de la mejor manera, el criterio que sugiere la Presidencia es que para las primeras sesiones convoquemos a un organismo del Estado -en este caso, propongo que la primera sea el Banco Central por lo que tiene que ver con las corresponsalías, la banca minorista, etcétera-, una organización representativa, tanto del sistema cooperativo como de ANDA -sugiero que la próxima semana venga Cudecoop- y un sindicato; en este caso, ha pedido entrevista la Asociación de Funcionarios de Cooperativas de Consumo.

Me parece que dos horas para tres delegaciones es un tiempo suficiente. Quizás al Banco Central la exposición le pueda llevar más tiempo, por lo que le daríamos aproximadamente una hora y a las otras dos

delegaciones treinta minutos a cada una. De esa manera, cada delegación tendría su espacio para aportar su punto de vista.

Si hay acuerdo, ese será el criterio para invitar a las delegaciones, y la próxima semana precisaríamos cuáles seguirían. Seguramente serán el BROU, la Asociación de Bancos Privados del Uruguay, Inacoop, etcétera.

SEÑOR ASTI.- Aclaro que no había conversado este tema previamente, pero teniendo en cuenta la particularidad de la próxima semana, que es la última del mes de noviembre, y que en general no tenemos otro tipo de actividades, no sé si además de la sesión propuesta por el señor Presidente no podríamos realizar alguna otra a fin de ir adelantando las entrevistas que nos han solicitado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pido a la Comisión cierta flexibilidad en ese sentido. Ya tenemos fijada la sesión del próximo miércoles, con las citaciones que hemos planteado. Diría que fuéramos conversando la posibilidad de imprimir alguna dinámica mayor al trabajo de la Comisión pero, en primera instancia, lo que hemos mencionado es lo que ha logrado consenso.

Por otra parte, propongo poner a consideración el proyecto relativo a "Importación de vehículos usados. Prórroga de la prohibición establecida por la Ley Nº 17.887 y modificativas. Modificaciones de la Cámara de Senadores".

Luego de un intercambio de opiniones, habíamos planteado cinco años de prohibición. El proyecto que originalmente remitió el Poder Ejecutivo establecía una prohibición sin fecha y el Senado -más oficialista que nosotros- votó ese proyecto, por lo que retiró los cinco años que establecimos y lo dejó sin plazo.

A los efectos de agilizar el tratamiento parlamentario, sin entrar en demasiados comentarios, ponemos en discusión el proyecto que viene del Senado a fin de darle una rápida aprobación.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Diez por la afirmativa: AFIRMATIVA.- Unanimidad.

SEÑORA PEREYRA (doña Susana).- Propongo al señor Presidente como miembro informante.

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a tratar de sacar este proyecto rápidamente, la próxima semana.

Se levanta la reunión.